

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 11
DU TRAITÉ DE FRANCFORT
AU POINT DE VUE DES RELATIONS
ENTRE LA
FRANCE ET L'ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le lundi 29 mai 1911, à 1 h. 1/2

PAR

ADOLPHE MAGES

Président : M. GIDE.

Suffragants { *MM. Fernand FAURE, Professeur.*
DESCHAMPS, Professeur.

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs.

1911

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 11
DU TRAITÉ DE FRANCFORT
AU POINT DE VUE DES RELATIONS
ENTRE LA
FRANCE ET L'ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le lundi 29 mai 1911, à 1 h. 1/2

PAR

ADOLPHE MAGES

Président : M. GIDE.

Suffragants. { MM. Fernand FAURE, *Professeur.*
 DESCHAMPS, *Professeur.*

LIBRAIRIE

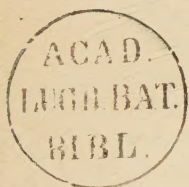
DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs.

1911





Digitized by the Internet Archive
in 2026

ERRATA ET ADDENDA

Page 4, ligne 9. — *Au lieu de* : des affaires étrangères qui seules nous eussent fourni — *lire* : des affaires étrangères, seule nous eut fourni.

Page 4, ligne 15. — Débattre, *au lieu de* : débattre.

Page 9, ligne 25. — *Entre* : remplissait *et* quatre, fermer les guillemets, *et lire* : remplissait » quatre.

Page 10, ligne 4. — *Au lieu de* : dirigés — *lire* : dirigées.

Page 12, ligne 11. — *Au lieu de* : charge — *lire* : charge ?

Page 19, ligne 5. — *Au lieu de* : insurrection, il affectait — *lire* : insurrection, affectait.

Page 22, ligne 3. — *Au lieu de* : hôtel du Cygne — *lire* : hôtel de Russie.

Page 22, dernière ligne. — *Au lieu de* : délégation — *lire* : légation.

Page 23, ligne 4. — *Après* répondant, *mettre* une virgule.

Page 24, ligne 19. — *Au lieu de* : à M. J. Favre, ancien élève — *lire* : à M. J. Favre. Ancien élève.

Page 45, ligne 27. — *Rétablir la phrase ainsi* : Dans son rapport, M. Méline rapporteur général produisit des conclusions...

Page 47, ligne 20. — *Au lieu de* : considérés — *lire* : envisagés.

Page 55, ligne 14. — *Au lieu de* : sous l'influence — *lire* : sur les effets.

Page 68, ligne 18. — *Au lieu de* : prenant ce prétexte — *lire* : sous ce prétexte.

Page 70, ligne 8. — *Au lieu de* : aient été les initiateurs de cette politique — *lire* : ait été l'initiatrice de cette politique.

Page 80, ligne 10. — *Au lieu de* : un moment détourné — *lire* : un moment détournée.

Page 80, ligne 17. — *Au lieu de* : propositions de notre tarif maximum — *lire* : positions de notre tarif maximum.

Page 88, ligne 12. — *Au lieu de* : il résulte un nouveau tarif voté — *compléter ainsi* : il résulte un nouveau tarif, très différent du tarif voté.

Page 93, ligne 20. — *Au lieu de* : nous les avons retrouvés — *lire* : nous les avons retrouvées.

Page 98, ligne 17. — *Au lieu de* : les capitalisations — *lire* : les capitulations.

Page 103, ligne 21. — *Au lieu de* : le France — *lire* : la France.

Page 121. Tableau des Exportations et Importations 1904. — *Il faudrait lire* : milliers de francs, *au lieu de* : francs, ce qui rétablit le tableau comme suit :

Exportations 1904

Pays à traités	2.481.000.000 fr.
Pays ayant le traitement de la clause de la nation la plus favorisée	4.478.000.000
Autres pays.	284.000.000
TOTAL.	6.643.000.000 fr.

Importations 1904

Pays à traités	2.824.000.000 fr.
Pays ayant le traitement de la clause de la nation la plus favorisée	5.359.000.000
Autres pays	397.000.000
TOTAL.	8.580.000.000 fr.

Page 130, ligne 19. — *Au lieu de* : réexploitant — *lire* : réexportant.

Page 131, ligne 8. — *Au lieu de* : les les éleveurs — *mettre* : les éleveurs.

Page 131, ligne 11. — *Au lieu de* : à conditions — *lire* : à condition.

Page 133, ligne 18. — *Au lieu de* : 1862 — *lire* : 1892.

Page 139, ligne 6. — *Après le mot* : motivé — *mettre* : une virgule.

Page 141, ligne 11. — *A la phrase* : la citation avait été de la traduction — *ajouter* : avait-été EXTRAITE de la traduction.

Page 144, ligne 9. — *La phrase* : les poissons, quand ils sont préparés en vue d'une consommation fine, ils supportent — *doit être complétée ainsi* : les poissons en vue d'une consommation

commune paient 15 francs, alors que pour la consommation fine, ils supportent.....

Page 148, ligne 16. — *Au lieu de* : rivaliser — *lire* : relever.

Page 152, ligne 9 : *Au lieu de* : et refusant — *lire* : en refusant.

Page 154, ligne 13. — *Au lieu de* : briquets de hoche — *lire* : briquets de poche.

Page 154, ligne 9. — *Au lieu de* : ce régime avait ses preuves — *lire* : ce régime avait fait ses preuves.

Page 155, ligne 13. — *Au lieu de* : le levures — *lire* : les levures.

Page 157, ligne 7. — *Fermer les guillemets après* : entre la France et l'Allemagne. »

Page 158, ligne 17. — *Au lieu de* : or en conversations — *lire* : or, ces conversations.

Page 159, ligne 10. — *Au lieu de* : un conversation — *lire* : une conversation.

Page 159, ligne 16. — *Lire* : elle sait bien — *au lieu de* : elles sait.

Bibliographie. — *Au lieu de* : Hundert Fahre — *lire* : Hundert Jahre.

INTRODUCTION

« Pourquoi le commerce international implique-t-il ce qu'on appelle une question ? Et pourquoi même n'est-il pas de question qui ait soulevé plus d'agitations, fait écrire plus de volumes et même fait tirer plus de coups de canon. » (1)

Mieux que les affirmations de l'école classique, l'étude des conflits auxquels ont souvent donné lieu les compétitions pour la suprématie commerciale dans une région déterminée, fournit la preuve qu'on ne pourrait sans grand péril pour une nation, laisser le champ libre à la concurrence et livrer le commerce à la formule du « Laisser faire, laisser passer. »

Et cela est si vrai, que dans les gouvernements de tous les pays civilisés, on a le souci constant de déterminer le mode suivant lequel la nation tirera le plus de profit de ses échanges, d'où la variété et la complexité des régimes douaniers.

(1) Charles Gide, *Cours d'économie politique*, p. 359, édition de 1909.

« Tout le monde parle de paix, disait récemment lord Roseberry, tout en armant fiévreusement », et en citant ces paroles à la Chambre des députés en 1909, M. Georges Gérald ajoutait (1) : « Le commerce que Montesquieu applaudissait comme un art de la paix, nous apparaît de plus en plus comme un art de la guerre. »

« Depuis plus d'un quart de siècle on se bat de plus en plus pour des raisons économiques. Les conquêtes coloniales, la guerre sud-africaine, la guerre hispano-américaine, la guerre russo-japonaise, les difficultés de plus en plus graves et délicates qui s'élèvent entre les États-Unis et le Japon pour la maîtrise du Pacifique, ce fantôme de guerre perpétuellement agité dans les Balkans, la question d'Orient sans cesse renaissante et jamais résolue, la rivalité croissante qui chaque jour s'affirme plus redoutable et plus menaçante si l'on en juge par l'audace des uns et l'émotion des autres entre l'Angleterre et l'Allemagne, tout cela est dû à la frénésie de l'échange, de cet échange que les économistes de l'École s'obstinent à proclamer pacificateur. »

Sans pénétrer plus avant dans des considérations générales relativement au commerce international, nous dirons que nous nous sommes proposé d'étudier dans la question du commerce entre la France et l'Allemagne, les stipulations d'ordre économique du traité de Francfort, et les conséquences pour les deux pays de l'article 11 consacré à ces stipulations.

(1) *Journal officiel*. Séance du 25 juin 1909. Chambre des députés, p. 1649.

Cet article, perpétuel comme le traité lui-même, a exercé une grande influence sur l'orientation des politiques douanières de la France et de l'Allemagne. L'opinion, tout d'abord a paru se préoccuper assez peu de cette clause qui apparaissait comme secondaire, mais dont les négociateurs de Francfort avaient chacun selon son point de vue mesuré l'importance.

Faut-il partager l'optimisme de M. Jules Favre et considérer avec lui cette solution « comme la plus avantageuse au développement de notre commerce et de nos échanges ? » (1) Devons-nous aussi penser avec M. Pouyer-Quertier, que non-seulement l'article 11 n'avait fait aucun mal à la France, mais que c'était une clause de sauvegarde et croire « qu'il avait raison d'être fier de l'avoir fait introduire dans le traité ? » Au contraire devons-nous estimer qu'il eût mieux valu, comme le demandait M. de Bismarck, considérer que la guerre n'avait point abrogé les traités de commerce conclus avec le Zollverein et n'eut-il pas été préférable après avoir été liés jusqu'en 1881, comme le demandait le chancelier allemand, de reprendre notre liberté ?

Cette clause a-t-elle diminué les chances du conflit ? A-t-elle, comme on l'a affirmé à la Chambre des députés(2), toujours été suspendue sur la France comme une épée de Damoclès quand nous avons traité avec les autres puissances ? A-t-elle été une cause de tension ou de détente

(1) J. Favre, *Le gouvernement de la Défense nationale*, t. III, p. 374.

(2) *Journal officiel*. Chambre, 4 février 1880, p. 1263.

entre les deux pays? Leur a-t-elle profité, nui et dans quelle mesure? Doit-on, par une entente, faire disparaître l'article 11 ou le maintenir?

C'est à ces diverses questions que nous avons essayé de répondre, autant qu'une documentation très mesurée a pu nous le permettre, car la source la meilleure, à laquelle nous n'avons même pas tenté d'aller puiser, sachant combien et avec juste raison elle est gardée, à savoir les archives du ministère des affaires étrangères qui seules nous eussent fourni des indications d'une indiscutable valeur.

Pour cette étude, nous avons cru devoir faire d'abord un historique succinct des événements qui ont précédé la conclusion du traité, afin de mettre mieux en évidence les difficultés au milieu desquelles nos négociateurs avaient eu à se débattre. Nous nous sommes plus particulièrement arrêté sur les stipulations d'ordre économique, puis nous avons suivi l'évolution des politiques douanières de la France et de l'Allemagne depuis 1871 en nous efforçant de saisir dans quelle mesure l'article 11 du traité de Francfort avait pu influencer les deux nations pour le régime douanier à adopter.

Nous avons en suivant les débats de notre Parlement, rapporté autant que le cadre de notre étude pouvait le permettre, et aussi impartialement que possible, les arguments produits à la tribune en ce qui a concerné les questions d'Allemagne. Estimant qu'une analyse cependant trop sommaire, ne nous aurait point permis de donner toute leur valeur aux idées émises sur la question toujours si

délicate de nos relations avec ce pays, nous avons reproduit quand nous avons craint de ne pas traduire exactement leur pensée, les paroles mêmes des orateurs. De leur argumentation variée et souvent complètement divergente, des écrits des économistes, de l'opinion des groupements de producteurs et de commerçants, des statistiques, nous avons essayé de dégager les conséquences de l'article 11 du traité de Francfort au point de vue des relations entre la France et l'Allemagne, ce qui est le but de notre étude.

PREMIÈRE PARTIE

Résumé des principaux événements qui se sont déroulés du 15 juillet 1870, à l'armistice du 28 janvier 1871. — Les préliminaires de paix, les conférences de Bruxelles, nos plénipotentiaires à Francfort.

CHAPITRE PREMIER

Énumération des principaux événements survenus du 15 juillet 1870 à l'armistice du 28 janvier 1871

Sans refaire l'historique des régimes douaniers de la France avant 1870, nous rappellerons que Napoléon III gagné au libre-échange, avait en 1860, fait savoir « par une lettre impériale, sa résolution de supprimer les prohibitions, les droits sur les laines et les cotons, de réduire les droits sur les sucres et de conclure des traités de commerce avec les puissances étrangères (1). » Et de fait, pro-

(1) Paul Cauwès, *Cours d'économie politique*, 4 vol., 1893, cité par Nogaro et Moye.

fitant du droit que lui donnait la Constitution, il traita le 23 janvier 1860 avec l'Angleterre.

En 1862, le Zollverein des États allemands, ou Union douanière allemande, avait donné mandat à la Prusse, qui concluait avec la France un traité de commerce. Ce traité, comme ceux conclus peu avant par l'Angleterre et la France avec d'autres puissances, stipulait qu'en se conformant à des tarifs annexes, les États allemands de l'Association douanière et la France, jouiraient de la liberté commerciale.

Dans ce traité, et sous l'article 31, figurait la clause connue sous le nom de clause de la nation la plus favorisée. Si donc un des États contractants accordait postérieurement une faveur quelconque à une tierce puissance, l'autre État bénéficiait, *ipso facto*, de la même faveur. Également, toute défense s'appliquerait à tous les États avec lesquels on aurait contracté.

Ce traité qui en 1866 devait avoir toute sa vigueur, durerait douze ans et arriverait à expiration le 31 décembre 1877.

Tel était le régime sous lequel vivaient les États allemands réunis en Association douanière (Zollverein) lors des événements qui amenèrent la déclaration de guerre à la Prusse, le 19 juillet 1870. Après leurs victoires, les princes des États de l'Allemagne du Sud, jusque-là alliés seulement à la Prusse, jugèrent bon d'entrer dans la Confédération des États de l'Allemagne du Nord, dont la Prusse avait été l'âme. Et, à Versailles, le 18 janvier 1871, le roi

Guillaume était proclamé Empereur allemand, par le roi de Bavière parlant au nom des princes.

Une proclamation, lue par Bismarck au peuple allemand, annonçait la création de l'empire avec lequel nous allions traiter désormais.

Pour répondre aux critiques qui bien des fois ont été faites aux plénipotentiaires français et à l'Assemblée nationale elle-même, d'avoir trop facilement accepté les conditions de l'Allemagne, même celles qui avaient trait aux relations commerciales dont nous avons à nous occuper, il nous a paru utile, dans un court résumé, de rapporter les événements qui nous avaient conduits à traiter. Les faits parleront d'eux-mêmes ; ils diront comment, la France, isolée en Europe pouvait se présenter devant son vainqueur.

Depuis la déclaration de guerre, les désastres s'étaient accumulés avec une fatalité désespérante pour la France. A Wissembourg, le 4 août, à Wœrth, à Forbach le 6 août, nos troupes, malgré leur vaillance, étaient refoulées, sous la poussée formidable de cinq cent mille Allemands qui envahissaient notre pays.

Méthodiquement, sous le haut commandement du général de Moltke « cet homme au corps d'acier et à la volonté de fer » dont « la figure maigre, pâle, presque ascétique ne reflétait d'autre passion que celle du rôle qu'il remplissait, quatre fortes masses allemandes prenaient possession de l'Alsace. A Metz, à Borny, à Rezonville, à Saint-

Privat, nos soldats battaient en retraite. Le 2 septembre, Sedan capitulait, Napoléon III se rendait à l'Allemagne et de lamentables colonnes de prisonniers étaient dirigés sur les forteresses allemandes pour y subir une douloureuse captivité.

Le 4 septembre, on proclamait la République ; un gouvernement provisoire, composé des députés de Paris et du Gouverneur militaire, le général Trochu, était établi, qui s'intitula « Gouvernement de la Défense nationale. »

Comme on prévoyait la marche des vainqueurs sur Paris, une délégation de trois membres fut envoyée à Tours, pour, de là, gouverner la France. Paris était investi de 19 septembre et le 27 octobre Bazaine capitulait à Metz. Dans l'Est, dans le Nord, sur la Loire, on se battait toujours, mais partout pour nos soldats, c'était la retraite. Enfin, pendant que Gambetta, en province, organisait la lutte à outrance, Paris à court de vivres ne pouvant plus espérer être secouru après une défense héroïque de cinq mois était mis dans l'impossibilité de prolonger la résistance.

Le 23 janvier, Jules Favre était envoyé à Versailles et y signait un armistice de trois semaines pour traiter de la paix.

Durant cette douloureuse période « le général Trochu, dit Albert Sorel, en retenant pendant cinq mois l'ennemi sous les murs de Paris, M. Gambetta en pressant avec une énergie passionnée les armements, les levées d'hommes et la concentration des troupes, ont fortement secondé la ten-

tative que faisait la France pour sauver son honneur. Elle y est parvenue et c'est ainsi qu'elle a pu sans honte, se résigner au traité que la force des choses la condamnait à subir (1). »

Les élections eurent lieu le 8 février, et quatre jours après, l'Assemblée se réunissait à Bordeaux. M. Thiers qui s'était opposé à la guerre et avait, dès septembre, fait connaître son désir de traiter de la paix, avait été élu dans vingt-six collèges.

L'Assemblée l'investit de sa confiance en le nommant chef du pouvoir exécutif et président du Conseil. Sollicité par M. Thiers, M. Jules Favre accepta la direction des affaires étrangères et tous deux se chargèrent de la pénible et délicate mission de négocier les préliminaires de paix.

(1) Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, p. 209

CHAPITRE II

Les préliminaires de paix. — M. Thiers et M. de Bismarck à Versailles. — Texte de la Convention de préliminaires. — L'Assemblée Nationale vote la déchéance de l'Empire.

Dans cette Convention préalable, qui de nos jours précède le traité de paix et qu'on nomme « préliminaires de paix », on allait arrêter les clauses principales du traité dont les détails devaient être fixés peu après dans une conversation diplomatique plus longue. Les deux nations belligérantes avaient désigné des délégués munis de pouvoirs indiscutables et les Conventions résultant des pourparlers allaient engager la France et l'Allemagne. Quelles conditions cette dernière allait-elle mettre à la cessation des hostilités et de quelle écrasante responsabilité nos plénipotentiaires devaient-ils prendre la charge. Il n'y avait plus à compter sur les nations européennes pour apporter un tempérament aux exigences du vainqueur. La diplomatie allemande savait que l'Angleterre s'était prudemment retirée quand elle avait eu la certitude que la Russie ne s'allierait pas à la France. L'Autriche et l'Italie se contentaient d'exprimer des regrets. On pouvait seulement demander aux puissances neutres d'agir en médiatrices,

mais M. Thiers qui connaissait de longue date le chancelier allemand savait que celui-ci ne changerait à peu près rien à la décision qu'il avait dû prendre et que mieux valait encore discuter directement avec lui ; aussi, M. Thiers décida-t-il qu'il négocierait lui-même avec l'assistance de M. Jules Favre ; mais il décida ensuite qu'il aborderait seul M. de Bismarck et le 21 février à Versailles, il se présentait chez le chancelier, prévenu de son arrivée (1). Il avait bien prévu jusqu'où iraient les exigences du vainqueur, mais quand il connut ses conditions, assure M. J. Favre, « il ne dissimula pas sa consternation. » Du 21 au 25 février, M. Thiers, seul d'abord, puis avec M. J. Favre, avait lutté pied à pied, mais le chancelier, que la lenteur de ces négociations irritait, menaçait d'un ultimatum et le 26 février, le travail de rédaction était terminé.

Deux jours après, le traité des préliminaires était présenté à l'Assemblée nationale qui le votait, et le 2 mars, il était remis au chancelier à Versailles. Il y était stipulé que les conférences pour la paix définitive auraient lieu à Bruxelles. La Convention comprenait 10 articles, nous en reproduisons ci-dessous les lignes principales :

(1) Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*.

26 Février 1871.

PRÉLIMINAIRES DE LA PAIX

CONVENTION

Entre le chef du pouvoir exécutif de la République française, M. Thiers et le ministre des affaires étrangères, M. Jules Favre, représentant la France,

D'un côté ;

Et de l'autre,

Le chancelier de l'empire germanique M. le Comte Otto de Bismarck-Schœnhausen, muni des pleins pouvoirs de Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse :

Le Ministre d'État et des affaires étrangères de Sa Majesté le roi de Bavière, M. le Comte Otto de Bray-Steinburg ;

Le Ministre des affaires étrangères de Sa Majesté le roi de Wurtemberg M. le baron Auguste de Wœchter ;

Le Ministre d'État, président du Conseil des ministres de Son Altesse Royale, Monseigneur le grand-duc de Bade, M. Jules Jolly ; représentants de l'Empire germanique ;

Les pleins pouvoirs des deux parties contractantes ayant été trouvés en bonne et due forme, il a été convenu ce qui suit pour servir de base préliminaire à la paix définitive à conclure ultérieurement :

Article premier. — La France renonce à tous ses droits et titres sur les territoires situés à l'est de la frontière ci-après désignée :

La ligne de démarcation commence à la frontière nord-ouest du canton de Cottenom vers le grand duché de Luxembourg, etc..... puis l'article décrit en détail la nouvelle frontière qui nous faisait perdre l'Alsace et une partie de la Lorraine, moins Belfort et un rayon à déterminer ultérieurement.

Art. 2. — La France paiera à S. M. l'Empereur d'Allemagne la somme de 5 milliards de francs. Le paiement d'au moins 1 milliard de francs aura lieu dans le courant de l'année 1871, et celui de tout le reste de la dette dans un espace de trois années à partir de la rectification des présentes.

Art. 3. — Cet article, très long, traite de l'évacuation des territoires français occupés par les troupes allemandes qui devaient commencer leur mouvement après la ratification du présent traité par l'Assemblée nationale siégeant à Bordeaux.

Les troupes françaises se retireraient derrière la Loire, une garnison ne pouvant dépasser quarante mille hommes était seule laissée à Paris.

Art. 4. — Il a trait à la suppression des réquisitions par les troupes allemandes, à leur alimentation aux frais du gouvernement français.

Art. 5. — Il établit que tout ce qui concerne les intérêts des habitants des territoires cédés sera réglé aussi favorablement que possible, lorsque seront arrêtées les conditions de la paix définitive. Il sera fixé à cet effet un espace de temps pendant lequel ils jouiront de facilités particu-

lières pour la circulation de leurs produits. Le gouvernement allemand n'apportera aucun obstacle à la libre émigration des habitants des territoires cédés et ne pourra prendre contre eux des mesures atteignant leurs personnes ou leurs propriétés.

Art. 6. — Détails de la mise en liberté des prisonniers français.

Art. 7. (Textuel). — L'ouverture des négociations pour le traité de paix définitif à conclure sur les taxes des présents préliminaires aura lieu à Bruxelles immédiatement après la ratification de ces derniers par l'Assemblée nationale et par S. M. l'Empereur d'Allemagne.

Art. 8. — Il a trait à l'administration des départements devant encore rester occupés par les troupes allemandes.

Art. 9. (Textuel). — Il est bien entendu que les présentes ne peuvent donner à l'autorité militaire allemande aucun droit sur les parties du territoire qu'elle n'occupe point actuellement.

Art. 10. — Les présentes seront immédiatement soumises à la ratification de l'Assemblée nationale française siégeant à Bordeaux et à S. M. l'Empereur d'Allemagne.

En foi de quoi, les soussignés ont revêtu le présent traité préliminaire de leurs signatures et de leurs sceaux.

Fait à Versailles, le 26 février 1871.

BISMARCK.

A. THIERS.

J. FAVRE.

Les royaumes de Bavière et Wurtemberg et le grand-

duché de Bade ayant pris part à la guerre actuelle, comme alliés de la Prusse, et faisant maintenant partie de l'Empire germanique, les soussignés adhèrent à la présente convention au nom de leurs souverains respectifs.

Versailles, le 26 février 1871.

Comte DE BRAY STEINBURG,

Baron DE WAECHTER,

MITTNACHT,

JOLLY.

Les bases du traité étaient posées. Sur les questions relatives à la cession d'une portion de notre territoire, M. de Bismarck avait été inflexible et il n'avait rien voulu réduire de ses prétentions au sujet de l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine.

A M. Thiers lui faisant remarquer le danger de provoquer ainsi prochainement une guerre, il avait répondu : « Ceci nous regarde, nous comptons sur un choc et nous espérons n'être point surpris (1). »

Le chancelier avait feint de céder sur la question d'indemnité, qu'il réduisait, disait-il, à cinq milliards, alors qu'il avait compté en demander six. Il se basait pour maintenir ce dernier chiffre, qu'on lui reprocherait même d'avoir consenti, sur les calculs rigoureux des hommes les plus graves de l'Allemagne qui prouvaient qu'une rançon de douze et même de quinze milliards, n'atteignait pas la somme représentant la valeur du préjudice souffert (2).

(1) Sorel, t. II, p. 240.

(2) J. Favre, *Gouvernement de la Défense nationale*, t. III, p. 94.

Tel était l'homme dont il fallait subir la loi, l'ancien ambassadeur d'Allemagne à Paris en 1862, celui dont la nomination avait été favorablement accueillie, car, « on attribuait à M. de Bismarck un esprit loyal, sincère, conciliant, un jugement droit et sûr, qui avait inspiré aux Tuileries beaucoup de confiance (1), celui que Napoléon III, en témoignage de sa haute sympathie, avait nommé grand-croix de la Légion d'honneur.

L'Assemblée nationale dans sa séance du 1^{er} mars, votait à l'unanimité moins six voix, la motion de M. Target, « confirmant la déchéance de Napoléon III et de sa dynastie déjà prononcée par le suffrage universel et le déclarant responsable de la ruine, de l'invasion et du démembrement de la France. »

Par 546 voix contre 107, elle adoptait le projet de loi relatif aux préliminaires de paix, signés à Versailles le 26 février 1871.

Le 24 mars, nos plénipotentiaires et ceux de l'Allemagne étaient réunis à Bruxelles pour négocier le traité.

Et au moment où la France accablée par l'Allemagne avait besoin d'être unie, alors que nos délégués devaient faire appel à tout leur sang-froid, à toute leur énergie, pour tenter à Bruxelles d'obtenir sur les questions encore à débattre des conditions acceptables, par une aberration dont nous n'avons pas à étudier les causes, en face de l'ennemi, se levait le mouvement insurrectionnel de la commune de Paris.

(1) Jules Favre, t. III, p. 437.

Profitant des nouvelles difficultés au milieu desquelles nous avons encore à nous débattre, Bismarck, « après avoir fait payer fort cher au gouvernement de Versailles, les moyens de rassembler l'armée qui lui permettrait de venir à bout de l'insurrection, il affectait de s'effrayer de l'existence de cette même armée et partait de là pour élever de nouvelles exigences. »

Puis, comme il trouvait que les pourparlers traînaient en longueur, il fit déclarer à M. J. Favre ministre des affaires étrangères que « s'il ne parvenait pas à conclure définitivement avec la France, il serait, croyait-il, dans la nécessité d'agir avec décision pour créer une situation plus nette, et il menaçait, « soit par la force soit par un accord avec la Commune, d'occuper Paris. »

Il fallait en finir : avec l'approbation de M. Thiers, M. J. Favre fit demander à conférer avec M. de Bismarck lui-même ; celui-ci accepta et le 4 mai les Conférences de Bruxelles étaient rompues. On décida de se rencontrer le samedi 6 mai à Francfort.

CHAPITRE III

Les conférences de Bruxelles, la question des traités de commerce est abordée, mais non résolue. — Deux théories en présence. — Les plénipotentiaires à Francfort — La remise de l'ultimatum. — Les idées de M. Thiers en matière de traités de commerce. — On discute à Francfort la question des traités de commerce. — Résistance de M. de Bismarck. — On s'entend sur la clause de la nation la plus favorisée.

A Bruxelles, dès le début des conférences, les délégués allemands avaient demandé la remise en vigueur du traité de commerce conclu le 2 août 1862, avec la Prusse mandataire du Zollverein, ainsi que tous les traités et conventions conclus entre la France et les États de l'union douanière. Cette question n'avait pas été abordée à Versailles, à Bruxelles elle ne fut pas tranchée.

Et ici, deux théories étaient en présence. Pour les uns, la guerre mettait fin aux traités de commerce et conventions de toute nature conclus auparavant par les belligérants, — Pour les autres, à la conclusion de la paix, les relations commerciales, sans qu'on eût besoin d'en discuter reprenaient leur effet, elles ne cessaient qu'à la date fixée avant les hostilités. Les premiers, comme raison, invoquent que la guerre peut modifier les conditions économiques

des puissances en conflit, et qu'alors, les conventions commerciales et autres doivent être modifiées et fixées à nouveau.

Si, d'une façon générale, on paraît tendre vers cette idée que les traités de commerce intéressent surtout les individus, ils doivent, à la cessation de la guerre lier comme auparavant les Etats, sans que la question ait à subir un nouvel examen. Quelques auteurs considèrent toutefois que de nouvelles conventions s'imposent. Nous nous rangeons volontiers avec ceux qui veulent la continuation des traités et conventions estimant que, conclus pendant une période de paix, ils ont été signés avec la liberté que, pour la sauvegarde de ses intérêts, n'a plus celui qui doit subir la loi du vainqueur.

Quoiqu'il en soit, il paraît certain que l'obligation de conclure de nouvelles conventions commerciales ne faisait aucun doute pour les plénipotentiaires français et allemands lors de leur arrivée à Bruxelles (1).

Le 5 mai au soir, M. J. Favre arrivait à Francfort. « M. Thiers avait bien voulu m'accorder, écrit-il, les pleins pouvoirs les plus étendus pour la négociation sauf à lui en référer pour la conclusion. » Pour l'assister, il avait avec lui M. Pouyer-Quertier ministre des finances et des conseillers chargés auparavant des négociations à Bruxelles, MM. Baude, de Clerq, de Goulard.

Dans la même nuit du 5, M. de Bismarck arrivait de

(1) Gaston May, *Le traité de Francfort*, p. 237, Paris 1900.

Berlin et avec lui le comte Hatzfeld, M. Lothaire Bucher, ainsi que quelques secrétaires. Le lendemain, 6 mai, de l'hôtel du Cygne où la mission française était descendue, M. J. Favre se rendait à l'hôtel du Cygne pour la première entrevue avec le chancelier allemand. Au cours de cet entretien relaté dans tous ses détails par M. J. Favre et qui dura quatre heures, on examina la question des nouvelles garanties réclamées par M. de Bismarck, à cause de la situation que les événements de la commune avait créée. On y traita de la délimitation de la frontière du côté de Belfort, de la cession du réseau des chemins de fer de l'Alsace et de la Lorraine.

On avait pu arriver à une entente, ce dont le chancelier paraissait heureux. « Je ne puis vous cacher, ajouta-t-il, que je suis porteur d'un ultimatum. J'ai ordre de vous le remettre. Grâce à la franchise de vos explications, je le considère comme inutile ; cependant je ne puis me soustraire à l'obligation de vous le communiquer. Je vous prie d'ailleurs de le recevoir ne fut-ce que pour couvrir votre responsabilité vis-à-vis de votre Assemblée, qui, appelée à ratifier votre convention ne doit point ignorer la nécessité sous l'empire desquelles elle sera intervenue (1). »

Le lendemain dimanche à midi cet ultimatum était lu par le prince de Bismarck lui-même aux plénipotentiaires français à l'hôtel de Russie au cours de la visite qu'il était venu leur rendre en grand uniforme et accompagné de toute sa délégation.

(1) J. Favre, *op. cit.*, t. III, p. 360.

Nous avons tenu à rapporter les détails de cette entrevue pour montrer à quelles difficultés se heurtaient nos envoyés et combien il devenait difficile de ne pas subir toutes les conditions du vainqueur, répondant quand on tentait de limiter ses exigences, par de nouvelles menaces dont l'effet n'aurait malheureusement pas tardé à se faire sentir.

Le prince de Bismarck remit ensuite à M. Jules Favre une copie de l'ultimatum.

Le lundi 8 mai, venait en discussion la question des traités de commerce.

M. J. Favre, qui, dans son histoire du Gouvernement de la Défense Nationale donne de nombreux détails sur sa mission, est d'un laconisme qui ne peut point passer inaperçu au sujet des conventions commerciales. « Nous nous entendîmes moins facilement, écrit-il, sur les traités de commerce » et pour lui, la doctrine ne faisait ici aucun doute, car il ajoute : « les cruels événements que nous venions de traverser nous en avaient affranchis. Nous avons reçu mission d'assurer le maintien du *statu quo* en réservant ainsi l'avenir (1).

Les instructions données par M. Thiers à nos délégués s'expliquent d'autant plus facilement que ses idées sur les traités de commerce étaient bien connues. En bien des circonstances il les avait affirmées et en particulier au Corps législatif, dans la séance du jeudi 27 janvier 1870, au cours de la discussion des interpellations de MM. Jules Bram

(1) J. Favre, *op. cit.*, p. 374.

et autres sur la nécessité de dénoncer le traité de commerce entre la France et l'Angleterre.

« Il y a deux points, avait-il déclaré, sur lesquels il faut que la Chambre ait une opinion ou au moins une préférence entre deux doctrines opposées. Ainsi, par exemple, on vous a, par une interpellation, posé la question que voici : Dénoncera-t-on les traités ou ne les dénoncera-t-on pas ? Eh bien, il ne faut pas vous faire illusion. Si les hommes politiques très prudents sont un peu effrayés à l'idée de la dénonciation des traités, je vous prouverai tout à l'heure que ces hommes très prudents — et j'aime fort qu'on soit très prudent quand il s'agit de politique extérieure — se trompent ici et qu'il n'y a aucune imprudence véritable à dénoncer les traités dont il s'agit.

« Ce qui est vrai, c'est que le pays, en immense majorité, a pris ces traités en aversion (1). »

Non moins fermes étaient les opinions anti libre-échangistes de M. Pouyer-Quertier, l'homme éminent que M. Thiers avait adjoint à M. J. Favre ancien élève de l'école polytechnique que l'industrie avait attiré, il avait fondé à Rouen une fabrique de cotonnades. Au corps législatif, alors que dans toutes les questions politiques il avait voté avec les impérialistes, ses attaques violentes l'avaient signalé parmi les adversaires des traités de commerce. « La promptitude et le réalisme de son intelligence, écrit M. Hanotaux, la sureté de son coup d'œil, la verve de

(1) *Journal officiel de l'Empire français*, 28 janvier 1870.

son langage et la solidité de son estomac, devaient faire une certaine impression sur M. de Bismarck. Il avait les épaules faites pour les responsabilités. Ses convictions en matière économique étaient solidement ancrées. Rouen et l'industrie cotonnière avaient fait de lui un protectionniste. Cela n'était pas pour déplaire à M. Thiers. Leur compétence à tous deux en ces matières fut grandement utile pendant les négociations de la paix (1). »

D'après ce portrait on s'explique que la lutte soutenue par chacun pour faire prévaloir sa solution, ait été vive, entre M. de Bismarck et M. Pouyer-Quertier. La robuste franchise de celui-ci, la précision de son langage, la vivacité de son intelligence avaient favorablement impressionné le chancelier allemand. Avec lui, il discuta pied à pied pour le faire consentir à la résiliation du traité de commerce de 1862. Nous ne pouvons mieux faire que de rapporter ce qu'en a écrit M. J. Favre, témoin de ce duel diplomatique.

Ne voulant pas consentir à cette résiliation « M. de Bismarck mit une véritable véhémence à s'y opposer. Il nous déclara qu'il aimait mieux recommencer la guerre à coups de canon que de s'exposer à la guerre à coups de tarifs. M. Pouyer-Quertier soutint vaillamment la lutte et ne dut céder que devant la certitude d'une rupture. Il fut convenu que les deux gouvernements prendraient pour base de leurs relations commerciales le régime et le trai-

(1) Hanotaux, t. I, p. 92.

tement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée » et M. J. Favre ajoute : « Pour ma part, je ne pouvais éprouver beaucoup de chagrin d'une semblable solution : je la considérais, je la considère encore comme la plus avantageuse au développement de nos productions et de nos échanges (1). »

C'est en 1875 que ces lignes ont été écrites, les événements leur ont-ils donné raison ? C'est ce que nous démontrera l'étude des faits économiques survenus depuis.

Il restait encore à régler quelques questions moins importantes que des conventions additionnelles devaient un peu plus tard solutionner. Enfin le mercredi 10 mai était signé le traité comprenant 18 articles, qui, pour devenir définitif, devait recevoir la ratification de l'Assemblée nationale et celle de l'Empereur d'Allemagne.

Le 18 mai, par 433 voix contre 98, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi portant ratification du traité. Le 21 mai à Francfort où s'étaient de nouveau rendus MM. J. Favre et Pouyer-Quertier, les ratifications étaient signées et échangées.

(1) Jules Favre, *op. cit.*, p. 374.

DEUXIÈME PARTIE

**L'article 11 dans l'évolution des politiques économiques de la
France et de l'Allemagne de 1871 à 1906**

CHAPITRE PREMIER

**Texte de l'article 11, ses particularités. — Opinions diverses
sur cet article.**

L'étude des événements qui ont précédé la conclusion du traité de Francfort nous permettent de voir s'il est juste de reprocher à M. Thiers d'avoir, en acceptant de l'Allemagne des conditions aussi exorbitantes, cédé trop facilement à ses menaces.

Pour réduire ses exigences, il eut fallu pouvoir reprendre les hostilités avec quelque chance de succès, mais en proie à la guerre civile, la France se débattait au milieu de difficultés inextricables, la reconstitution de son armée paraissait à ce moment irréalisable en face d'un ennemi rendu plus fort par ses victoires et l'on ne pouvait

que dans un avenir lointain songer à l'espoir de réparer des fautes qui pour l'heure étaient irréparables.

Mais en ce qui a trait aux stipulations d'ordre économique, en ne consentant point la continuation du traité de commerce qui nous aurait liés pour dix ans au plus, comme le demandait Bismarck (1), M. Thiers et M. Pouyer-Quertier firent-ils preuve de clairvoyance et l'article 11 n'était-il pas le résultat d'une erreur, étrange pourtant, chez des esprits aussi avertis en matière économique ? Nous verrons que jusqu'à sa mort en 1891 M. Pouyer-Quertier a toujours soutenu que la France tirait avantage de l'insertion de l'article 11 dans le traité.

Le traité de Francfort n'avait que dans quelques-uns de ses détails modifié le traité de préliminaires dont nous avons plus haut à peu près complètement reproduit le texte, nous ne nous arrêterons point sur les modifications apportées n'en retenant que l'article 11 que nous reproduisons ci-dessous ainsi que les formules du traité.

TRAITÉ DE PAIX

Francfort-sur-le-Mein, 10 mai 1871

M. Jules Favre, ministre des affaires étrangères de la République française, M. Augustin-Thomas-Joseph Pouyer-Quertier, ministre des finances de la République

(1) Valfrey, *Histoire du traité de Francfort*, 1^{re} partie, chap. III.

française et M. Mare-Thomas-Eugène de Goulard, membre de l'Assemblée nationale, stipulant au nom de la République française, d'un côté ;

De l'autre, le prince Otto de Bismarck-Schœnhausen, chancelier de l'Empire germanique, le comte Harry d'Arnim, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S.M. l'Empereur d'Allemagne près du Saint-Siège, stipulant au nom de S. M. l'Empereur d'Allemagne ;

S'étant mis d'accord pour convertir en traité de paix définitif le traité de préliminaires du 26 février de l'année courante, modifié ainsi qu'il va l'être par les dispositions qui suivent, ont arrêté :

Articles 1, 2, 3.

Article 11. — Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.

Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents.

Toutefois, seront exceptées de la règle susdite les faveurs qu'une des parties contractantes, par des traités de commerce, a accordées ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, la Russie.

Les traités de navigation ainsi que la convention relative au service international des chemins de fer dans ses rapports avec la douane, et la convention pour la garantie réciproque de la propriété des œuvres d'esprit et d'art seront remis en vigueur.

Néanmoins, le gouvernement français se réserve la faculté d'établir sur les navires allemands et leurs cargaisons des droits de tonnage et de pavillon, sous la réserve que ces droits ne soient pas plus élevés que ceux qui grèveront les bâtiments et les cargaisons des nations sus mentionnées.

Suivent les articles 12, 13 etc. et 18.

Article 18 et dernier. — Les ratifications du présent traité par l'Assemblée nationale et par le chef du pouvoir exécutif de la République française d'un côté et de l'autre, par S. M. l'Empereur d'Allemagne, seront échangées à Francfort, dans le délai de dix jours ou plus tôt si faire se peut.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs l'ont signé et y ont apposé le cachet de leurs armes.

Fait à Francfort le 10 mai 1871.

Jules FAVRE.

POUYER-QUERTIER.

DE GOULARD.

BISMARCK.

ARNIM.

Suivant sa coutume, à Versailles, à Francfort, le chancelier avait demandé plus qu'il ne désirait obtenir. Pour conserver le traité de commerce jusqu'en 1877, date

de son expiration normale, il avait demandé qu'il fut prolongé jusqu'en 1881, soit dix ans après la signature de la paix (1).

Son insistance à ne point vouloir rompre le lien qui unissait le Zollverein à la France avait son fondement dans la crainte que cette dernière n'élevât ses tarifs au point d'entraver la marche ascendante de l'industrie allemande. Il redoutait que de ce côté, d'abord, la France commençât sa revanche.

D'une part donc on tenait à se délier, de l'autre au contraire à renouer le lien. Bismarck ne pouvait méconnaître le bien-fondé de l'insistance avec laquelle M. Pouyer-Quertier lui démontrait que continuer les relations commerciales sur les anciennes bases, c'était aggraver encore le traité de préliminaires. Il fallait au moins à la France une compensation et il demandait de réduire le chiffre de l'indemnité de guerre ou d'abrégier le séjour des troupes allemandes sur le territoire français. On pouvait approximativement évaluer le montant des recettes dont par l'effet des traités la France serait privée ou les frais occasionnés par le séjour des troupes allemandes sur notre territoire.

M. de Bismarck ne voulut point accepter ces offres; il avait certes, affirmait-il, été bien conciliant et on le lui reprochait déjà en Allemagne.

Afin de rester maîtres de la détermination de nos tarifs et aussi pour éviter la rupture dont le chancelier les

(1) Valfrey, *Histoire du traité de Francfort*, 1^{re} partie, chap. III.

menaçait, nos plénipotentiaires se rabattirent sur la clause de la nation la plus favorisée. A aucun moment une guerre douanière, dirent-ils, ne pourrait être engagée par la France puisque toute faveur que celle-ci ferait aux puissances avec lesquelles elle avait les plus importantes relations commerciales, serait par là même acquise à l'Allemagne. Par réciprocité l'Allemagne serait liée de la même manière ce qui rendrait impossible toute guerre de tarifs. Le terrain d'entente était trouvé et la proposition fut acceptée par Bismarck.

La clause de la nation la plus favorisée restait seule de notre ancien traité de commerce avec le Zollverein, mais au lieu de l'étendre à toutes les puissances, on la limitait à six d'entre elles, l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche et la Russie. Pour les autres nations on garderait sa liberté. Cette limitation ne gêna point Bismarck qui estimait que l'Italie, l'Espagne par exemple, n'avaient pas une industrie suffisante pour porter préjudice à l'Allemagne et que leur production agricole formée pour la plus grande part de vins, huiles, primeurs ne concurrencerait point celle de l'Allemagne. Pour des raisons analogues, il ne craignait pas davantage les autres pays d'Europe ou hors d'Europe.

Au Reichstag quand il présenta le traité il expliqua ses concessions sur cette limitation en disant : « qu'on n'avait pas voulu rendre impossibles les traités avec différents États proches voisins de la République française et qui sont de moindre importance. Je cite notamment, dit

Bismarck, Monaco qui n'a que trois navires, Tunis, et autres semblables (1). »

« Il y a dans ces assertions, dit M. Gaston May, des inexactitudes voulues. Il est peu sérieux de citer Monaco, Tunis et autres États de même ordre comme étant les seuls pouvant commercer avec la France en dehors des six mentionnés dans le traité. L'Espagne, l'Italie, la Turquie, les États-Unis, l'Amérique du Sud sont pour nous des clients bien autrement importants. La vérité est que l'Allemagne n'avait pas de produits à importer qui pussent concurrencer ceux de ces pays. Elle n'avait donc rien à craindre de ce côté. Pourquoi ne pas l'avoir dit en pleine franchise? Parce qu'il fallait, sans doute, se faire pardonner même l'apparence d'une concession, parce qu'aussi Bismarck connaissait la psychologie des assemblées politiques, où toute vérité n'est pas bonne à dire. Il s'en tira par un witz, par une de ces plaisanteries un peu lourdes où il excellait. Monaco et ses trois petits navires se trouvèrent là, à point nommé, pour grossir la collection (2). »

M. de Bismarck avait aussi expliqué au Reichstag qu'il n'avait pas voulu profiter de la situation pour conclure avec le vaincu un traité par lequel l'Allemagne aurait été plus particulièrement favorisée. Il avait considéré que, ce faisant, il aurait imposé, ce qu'il ne voulait point, « à la

(1) Reichstag. Séance du 12 mai 1871, cité par Gaston May, p. 242.

(2) Gaston May, *op. cit.*, p. 243.

souveraineté d'une grande nation, une restriction de son droit de légiférer », et il ajoutait : « J'ai surtout craint que cette idée ne contînt une trop forte violation du sentiment national et ne fit plus tard, prématurément tort à la paix. »

On ne fixerait donc pas de tarifs pour les deux nations, la clause de la nation la plus favorisée seule allait lier les deux États.

Et d'abord, on peut se demander si sous cette clause d'apparence si simple ne se cachait pas un véritable traité de commerce avec ses tarifs. Onken (1) l'a prétendu et il l'explique par ce fait que la France et l'Allemagne profiteront réciproquement du tarif le plus bas consenti à une quelconque des puissances qu'il énumère. En faisant donc un relevé de ces divers tarifs, on détermine un tableau analogue à ceux qui sont annexés aux traités de commerce.

A cette stipulation, l'Assemblée nationale d'abord, l'opinion ensuite, ne paraissent pas-avoir prêté beaucoup d'importance. Nos plénipotentiaires en ont-ils prévu toute la portée? quelques auteurs en doutent. De son côté, Bismarck a-t-il avec sa clairvoyance habituelle prévu le parti que l'Allemagne retirerait pendant longtemps d'une semblable clause, Onken l'assure. « La suite, écrit-il, a prouvé que lui du moins avait très clairement reconnu les avantages que l'Allemagne pouvait retirer par une habile politique commerciale, de l'article 11. » Valfrey en particulier accuse formellement nos hommes d'État,

(1) *Revue d'économie politique*, juillet 1891.

d'avoir à ce moment fait preuve d'ignorance et même de négligence il dit que « l'avenir devait prouver aux contractants qu'ils s'étaient mépris les uns et les autres et n'avaient pas mesuré toute la portée de cette clause. »

Et cependant, rien à première vue ne paraît anormal dans l'article 11, analysé dans ses divisions. La clause de la nation la plus favorisée est celle de l'article 31 du traité déjà conclu avec le Zollverein, elle y était seulement étendue dans le deuxième paragraphe où il est dit : « sont compris dans cette règle, les droits d'entrée et de sortie, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents. » On n'avait pas voulu que l'établissement des Français en Allemagne, des Allemands en France, leur circulation dans les deux pays pût occasionner des conflits et on avait décidé que les nationaux des deux États seraient traités comme les plus privilégiés des autres pays.

Mais, par l'insertion dans le traité de paix d'un article réglant des relations de commerce, on dérogeait en quelque sorte aux coutumes établies. Il est de l'essence des traités de paix d'être perpétuels. Les États contractants prennent un engagement d'honneur de les respecter, bien que « l'éternité d'un traité soit incompatible avec la nature des choses, avec les changements incessants qui se produisent au sein des peuples et de l'humanité tout entière (1). » Ils seront toujours dominés par la clause,

(1) Bonfils, revu par Chauchille, *Manuel de droit international*, 1901, p. 470.

rebus sic stantibus, parce que « le salut des États est leur loi suprême et aucune nation ne consentirait à continuer l'accomplissement d'une obligation qui risquerait de compromettre des intérêts essentiels (1). »

Les traités de commerce qui déterminent les conditions dans lesquelles pourront s'effectuer les échanges et les transactions commerciales entre les nationaux des États contractants touchent à des intérêts trop variables pour que leur durée ne soit pas déterminée. Elle est habituellement de cinq à vingt ans et les plénipotentiaires avaient lié les deux États à perpétuité par le fait de l'insertion de la clause dans un traité perpétuel. M. J. Favre qui ne fait pas mention de cette particularité ne semble pas en avoir soupçonné l'importance.

Quant à Bismarck, Oncken prétend qu'il avait trop d'expérience acquise dans les traités conclus par lui avec le Danemarck, l'Autriche, les conventions avec les divers États du Zollverein, la Bavière, le Wurtemberg, etc..., pour ne pas avoir mesuré la portée de cet engagement. C'est, il nous semble, avoir prêté au chancelier trop de clairvoyance, les événements, comme nous le verrons par la suite, n'ayant pas toujours répondu au plan qu'il aurait pu à ce moment concevoir. M. Gaston May estime que « rien n'eût été plus facile que de limiter la durée de la clause. On aurait stipulé qu'elle servirait de base aux relations commerciales des deux pays, pendant le temps

(1) Mérinhac, *Traité de droit international. Le droit de la paix*, p. 670.

qui restait à courir jusqu'à l'expiration du traité de commerce, c'est-à-dire jusqu'en 1877. Mais ce ne fut pas à ce parti qu'on s'arrêta. Cédant aux menaces de Bismarck, on alla aux extrêmes. Nos diplomates improvisés nous prièrent d'un trait de plume du droit de jamais pouvoir contracter à notre guise avec les six pays européens mentionnés dans l'article. Du moins, si nous concédions à ces pays, un traitement de faveur, l'Allemagne devait en profiter immédiatement et sans rien avoir à concéder en échange. Par crainte de se lier les mains pour dix ans, on se les était liées à tout jamais. »

Nous allons dans les chapitres suivants nous efforcer de voir si la France et l'Allemagne ont eu sujet de regretter l'insertion dans le traité de Francfort de l'article 11 perpétuel comme le traité lui-même.

CHAPITRE II

Le projet de M. Thiers en matière d'impôts. — La loi du 7 mai 1881. — L'article 11 dans la discussion. — Evolution de la politique commerciale de l'Allemagne. — M. de Bismarck veut tirer parti de l'article 11. — Orientation nouvelle de la politique douanière en France. — Influence de l'article 11 dans cette évolution. — Le rapport de M. Dauphin. — Le système du double tarif. — L'article 11 dans la discussion. — On bénéficiera des traités passés par l'Allemagne. — Opinion de M. Jules Ferry. — Statistique. — M. Deschanel parle de l'article 11. — L'opinion de M. Aynard sur cet article. — La poussée protectionniste. — Les lois qui ont suivi celle de 1892.

Comme nous venons de le voir, au cours des pourparlers de Francfort, la France par ses délégués avait affirmé son intention d'inaugurer une politique douanière nouvelle. La pensée de M. Thiers, en 1871, était d'augmenter les recettes des douanes pour réduire d'autant les impôts nécessaires afin de réparer les ruines laissées par la guerre.

Le budget du fait des charges nouvelles avait à trouver un supplément annuel de recettes de 750 millions. Allait-on créer des impôts ou augmenter ceux qui existaient déjà? On s'arrêta à ce dernier moyen. En outre, M. Thiers, le 7 décembre 1871, faisait connaître dans un message son

projet de demander un impôt sur les matières premières et le relèvement des droits de douanes. « Nous entendons, écrivait-il, en laissant aux échanges toute la liberté compatible avec la prospérité publique, assurer à nos industries, à celles qui depuis trois quarts de siècle font la fortune de la France, la protection de tarifs suffisants pour qu'elles n'expirent pas sous la concurrence illimitée de l'étranger. Assez de stimulant pour les empêcher de s'endormir, point assez pour qu'elles soient obligées de renoncer à produire. Telle est la politique économique que nous vous proposerons (1). »

M. Thiers était décidé à faire établir un tarif fiscal et un tarif protecteur. Conformément à ces vues, les droits sur les sucres, le café, le cacao, le poivre, le thé, les vins, avaient été augmentés par la loi du 8 juillet 1871. Puis, en janvier 1872, arriva la discussion de l'impôt sur les matières premières. Discussion mémorable, au cours de laquelle le Président de la République trouva des résistances telles, qu'un moment, il fut démissionnaire. Un peu plus tard en juillet de la même année la loi fut votée, mais à cause de nos conventions antérieures, on ne pouvait trop compter sur l'efficacité de cette mesure qui fut rapportée deux ans plus tard.

On ne pouvait en effet aborder une nouvelle politique commerciale avec l'étranger que vers 1878, terme auquel devaient parvenir tous les traités conclus de 1862 à 1866. Les doctrines réalistes de List et de Carey prenaient la

(1) Cité par Hanotaux.

place de celles de Bastiat et des libre-échangistes de l'école classique, aussi les traités de commerce qu'on allait désormais conclure marqueraient par l'élévation de leurs tarifs le retour à la protection. Cette tendance se faisait ainsi jour dans la plupart des autres pays et il devenait opportun de mettre notre législation douanière en harmonie avec celle que se disposaient à inaugurer quelques autres pays, les plus nombreux d'ailleurs. Aussi le 21 janvier 1875 un projet de loi relatif à l'établissement d'un tarif général des douanes était déposé à la Chambre par Teisserenc de Bort.

En Allemagne l'opinion accusait un mouvement délibérément protectionniste auquel Bismarck, en 1879, allait adhérer et dont il était peut-être l'inspirateur. En France, les viticulteurs qui avaient auparavant avec tant d'ardeur lutté pour la liberté des échanges, devant l'invasion des vins étrangers demandaient un accroissement de tarifs. Du dépôt du projet au vote de la loi douanière du 7 mai 1881, la tendance protectionniste s'était accusée davantage. Les agriculteurs réclamaient l'élévation des droits sur le bétail et les céréales. Pour ces deux catégories de produits, la France décida de garder son autonomie, premier acheminement vers la suppression des traités de commerce qui ne devait avoir lieu, comme nous le verrons, qu'en janvier 1892.

La loi du 7 mai 1881 fut votée après des débats « où il fut déployé tant de talent et de compétence », débats « qui auront sur l'histoire générale de longues suites et

de profonds retentissements. La République entre à son tour dans la phase économique moderne (1). »

Au cours de la discussion l'article 11 avait fourni un argument dont avaient tiré un large parti les députés opposés aux traités de commerce. « Nous vous supplions, avait dit M. de Kerjégu, de ne pas aliéner la France par d'imprudents traités de commerce.... Au point de vue de la liberté des transactions vous êtes sous le coup d'une épée de Damoclès. Vous ne pouvez pas oublier le traité de Francfort. Or, il y a toujours dans ce traité un article 11 qui fera de l'Allemagne votre grande préoccupation. A qui accorderez-vous la plus petite faveur sans qu'elle ait immédiatement son écho en Allemagne ? Que se passera-t-il ? C'est que ce n'est pas seulement l'Allemagne qui bénéficiera, mais bien toutes les nations de la terre qui emprunteront la voie de l'Allemagne et qui par ses ports feront affluer chez nous d'énormes quantités de produits. Soyons donc circonspects, Messieurs, je vous en supplie restons le plus que nous pourrons Français en France (2). »

Les statistiques du commerce extérieur de la France et de l'Allemagne nous diront, si ce tableau de la France subissant du fait de l'article 11 une invasion de produits étrangers n'avait pas pour les besoins de la cause protectionniste, été par trop assombri.

Jusque là, les marchandises étaient taxées suivant leur valeur estimée par l'Administration des douanes elle-

(1) Hanotaux, *op. cit.*, t. IV.

(2) *Journal officiel*. Débats parl., 4 février 1880, p. 1263.

même. Mais les erreurs étaient nombreuses et au moyen de doubles factures la fraude relativement facile. C'était le tarif *ad valorem*, on y renonça, comme dans la plupart des autres pays. Mais on fut tenu à une plus grande spécification, c'est-à-dire à une définition aussi précise que possible du produit puisqu'on le taxait désormais d'après son poids.

Les droits de l'ancien tarif conventionnel étaient à peu près pour tous les articles majorés. Les matières premières et les produits alimentaires entraient comme auparavant en franchise ou ne supportaient qu'une faible taxe. A l'exception des céréales et du bétail qui seraient exclus des tractations, la France désirant sur ces produits garder son autonomie, on pourrait conclure des traités de commerce. La même année on traita en effet avec la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, en 1882 avec la Suisse, en 1883 avec la Serbie.

Avec l'Angleterre on se concéda le traitement réciproque de la nation la plus favorisée, mais sans durée déterminée, résiliable au gré de chacune des parties.

En Allemagne, pendant ce même temps, un revirement complet s'était produit. Ce pays renonçait aux traités de commerce, renforçait de façon considérable ses tarifs et se confinant dans une étroite protection, elle ne faisait de concession à aucun État. Très habilement, elle bénéficiait de tous les avantages que nous consentions aux six nations désignées dans l'article 11 du traité de Francfort. Avec l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Au-

triche et la Russie, elle avait convenu qu'on s'appliquerait réciproquement la clause de la nation la plus favorisée.

La prévoyance de Bismarck au moins jusque là n'avait pas été en défaut.

La Suisse ressentit durement aussi le contre-coup de cette politique. Elle était comprise dans les Etats énumérés à l'article 11 et quand elle demanda à traiter avec nous, elle n'obtint au prix de grandes concessions que de faibles avantages, par la raison que l'Allemagne profiterait aussitôt, sans avoir à fournir de compensation, des faveurs que nous lui aurions consenties. L'article 11 avait ainsi sur le commerce de la Suisse une répercussion d'autant plus fâcheuse pour elle, que ce pays s'était lié peu avant avec l'Allemagne par la clause réciproque de la nation la plus favorisée et que son traité avec nous en 1882 lui valait d'accorder à l'Allemagne les mêmes faveurs.

Il apparaissait ainsi que l'article 11 n'était pas aussi inoffensif qu'on avait bien voulu le dire et qu'il pouvait présenter d'assez sérieux inconvénients si on n'apportait pas dans les tractations la plus grande prudence. Quant à la France, elle ne pouvait pas voir sans quelque regret, l'Allemagne profiter sans concessions d'aucune sorte de sa part des avantages que nous avons consentis aux Etats dénommés dans le traité et avec lesquels nous étions liés par des conventions commerciales.

La tendance protectionniste s'accroissait partout en Europe. On passait des traités de commerce, mais les

tarifs généraux s'élevaient. En France nous profitions de la liberté que nous avions gardée en ce qui concernait les céréales, le bétail pour élever les droits sur ces produits. En 1885, le 28 mai, les droits sur les blés qui, depuis nos traités de 1860 n'étaient que soixante centimes furent portés à 3 francs. Le prix du blé qui, en 1884, était de 22 francs l'hectolitre en 1885 tombait à 16 francs et les agriculteurs faisaient entendre leurs doléances par leurs représentants au parlement. Le tarif en 1887 fut même porté à 5 francs. Les sucres étrangers sur les plaintes répétées des producteurs de betteraves étaient aussi frappés de nouveaux droits qui de 3 francs passaient à 7 francs. Le bétail supportait aussi une augmentation. De 1888 à 1892, les droits d'entrée sur le maïs, le riz, le seigle et pour la viticulture les raisins secs étaient relevés.

Ces mesures n'avaient pas laissé que de soulever des protestations à l'extérieur et cette période vit naître avec l'Italie une guerre douanière si violente qu'on put craindre à différentes reprises que la lutte douanière ne dégénérât en conflit armé. La détente commença en 1889, mais les rapports ne devinrent cordiaux qu'en 1898.

Fidèle à son programme protectionniste, l'Allemagne, libre depuis 1879 de tout engagement, très habilement, quand elle le jugeait opportun relevait ses droits à ses frontières et pouvait ainsi développer son industrie dont elle écoulait au dehors une partie des produits, en même temps qu'elle protégeait son agriculture. Elle tirait tout le parti possible de la clause de la nation la plus favorisée

qui la liait à la France. Mais l'évolution des idées qu'elle avait fait naître de ce fait dans notre pays n'était pas sans la préoccuper, d'autant qu'elle avait besoin de débouchés pour son industrie débordante. Elle ne voyait pas sans inquiétude arriver le 1^{er} février 1892 date à laquelle venaient à expiration les traités conclus par la France.

Et alors qu'elle avait seule retiré de l'article 11 un large bénéfice, elle cherchait maintenant à agir sur l'opinion, en proclamant par sa presse, ses orateurs qu'à l'envahissement des produits des Etats neufs, l'Europe devait répondre par l'entente. Et dans ce but, elle indiquait qu'on pouvait profiter du 1^{er} février 1892, pour conclure des traités dans lesquels on se ferait les concessions nécessaires à la bonne harmonie.

La France, instruite par l'expérience de ces treize dernières années, ne se laissait pas engager dans cette voie. Elle était bien décidée à tirer à son tour avantage de l'article 11 du traité de Francfort. Elle savait que l'industrie allemande allait étouffer dans ses frontières et elle avait songé à se défendre contre l'invasion de ses produits. Pour s'éclairer, dès 1889, le gouvernement avait fait une enquête auprès des Chambres de commerce, et dans les centres agricoles. La majorité fut hostile au renouvellement des traités.

A la Chambre, la Commission des douanes fut chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'établissement du tarif des douanes. Dans son rapport il produisit des conclusions tendant au rejet absolu des traités du commerce

et il explique que ces traités « étaient une provocation périodique au bouleversement du régime douanier tout entier (1). »

« Pourquoi aliénerions-nous, écrivait-il, notre liberté commerciale au profit de l'Allemagne quand elle veut garder la sienne ? »

D'après M. Méline si les traités de 1860 n'avaient pas produit tous les fâcheux effets qu'on pouvait redouter, c'est que la France avait une prospérité acquise pendant la longue période de protection qui les avait précédés et qu'elle n'avait maintenu cette prospérité que grâce aux bénéfices de grandes découvertes, à l'amélioration des transports, etc.

La démonstration nous semble peu probante, pas plus d'ailleurs que celle de M. Dauphin rapporteur au Sénat qui écrivait dans son appréciation sur les traités de 1860 : « L'agriculture y fut sacrifiée à l'industrie, l'industrie aux exigences étrangères et la richesse du pays risqua fort d'y être compromise dans l'espérance d'ouvrir au dehors de vastes débouchés à la fabrication française notamment aux tissus et aux vins. »

Le rapporteur général de la Commission des douanes au sénat résumait l'opinion de la Commission, mais il faut croire que la preuve du rôle néfaste joué par les traités de 1860 n'était pas aussi facile à faire, puisque, en 1901, M. Lavissee dans son histoire générale commença son

(1) J. O. Ch. des députés. Séance du 28 avril 1891, p. 712.

chapitre sur la France économique par cette phrase : « La période de prospérité des dernières années de l'Empire fut brusquement interrompue par la guerre franco-allemande (1). » Il semble que « c'est surtout en haine des traités du commerce de 1860 (2) » que le nouveau régime commercial allait être créé.

Le régime de 1881 nous avait donné la liberté pour les produits agricoles. On voulait aller plus loin et modifier les tarifs quand les circonstances l'exigeraient. Evidemment on s'éloignait de ce principe que la fixité des tarifs est une nécessité pour s'assurer de bonnes relations commerciales, les commerçants de tous pays ayant surtout le désir de ne pas voir les tarifs se modifier sans cesse. Aussi les récriminations ne pouvaient-elles manquer de se faire entendre. Pour s'en convaincre, il suffirait de se reporter aux débats qui eurent lieu en 1891, dans notre Parlement.

Nous n'avons pas à voir s'il est vrai que les libre-échangistes qui s'étaient félicités des traités de 1860, les considéraient cependant comme contraires à leurs principes et ne les avaient considérés que comme un moyen d'arriver à l'abaissement des prix, ni si les reproches adressés par les protectionnistes aux traités de commerce d'avoir accumulé les désastres, tant dans l'agriculture que dans l'industrie étaient fondés, nous nous bornerons seulement à constater les résultats des diverses politiques douanières.

(1) *Histoire générale*, de Lavisce et Rambaud, t. XI, p. 760.

(2) Ch. Gide, *op. cit.*, p. 377.

Celles de l'Allemagne et de la France prenaient encore des directions divergentes et l'article 11 du traité de Francfort ne pouvait manquer de donner lieu aux appréciations et aux critiques les plus variées.

« Il ne faut plus se lier, écrivait dans son rapport M. Dauphin, parce que dans l'état actuel des relations de peuple à peuple, au milieu des transformations journalières que la science, le génie de chaque nation et le travail privé apportent dans l'industrie et dans le commerce, il n'est pas d'esprit assez vaste, d'assemblée politique assez douée de puissance divinatrice pour embrasser toutes les nécessités d'un marché devenu le marché du monde entier. »

Il est certain que la fixité qu'on attribue aux traités de commerce n'est la plupart du temps qu'illusoire par suite de la clause de la nation la plus favorisée devenue de style dans ces traités, des tarifs établis aujourd'hui étant modifiés demain par le fait d'un nouveau traité passé avec une autre nation.

Il fallait trouver le moyen de faciliter les échanges par des concessions et des avantages réciproques et conserver cependant la liberté de modifier les tarifs suivant ses intérêts.

Le problème ne pouvait être résolu par un tarif unique applicable à tous. C'était pour nous l'isolement économique si on l'élevait trop; avec des tarifs trop réduits nos producteurs étaient sacrifiés alors qu'on voulait surtout les protéger.

La solution fut trouvée par le système d'un double

tarif : « L'un dit général ou maximum : il constituerait la règle générale des importations, l'autre, dit minimum, était un tarif de faveur calculé sur la protection nécessaire à nos agriculteurs et nos fabricants pour la sécurité de leur production. La caractéristique du système, c'est qu'il nous laissait la maîtrise de nos tarifs, que nous pouvions, pour la généralité des articles, élever ou abaisser par une loi, sans avoir à attendre une date déterminée à l'avance.

Aux nations qui nous accorderaient des avantages ou nous octroieraient le traitement de la nation la plus favorisée, on appliquerait le tarif minimum.

Pour la détermination des tarifs, il avait fallu donner satisfaction aux producteurs qui ne travaillent que pour la consommation intérieure et aux exportateurs dont les intérêts sont en contradiction avec ceux des premiers. Les statistiques démontraient que le marché intérieur représentait environ 24 milliards de produits créés et que l'exportation avec tous les frais qui l'accompagnent, nécessités par les industries accessoires, transports par terre, par canaux, par voie ferrée, par mer, se chiffrait à peu près de la même manière.

Pour protéger l'agriculture, les produits fabriqués, on fixa des tarifs hautement protecteurs. La protection, pour les produits complètement fabriqués, allait de 15 à 25 %. On donna satisfaction aux libre-échangistes en ce qui concerne l'achat des matières premières. Les peaux, les laines, les soies brutes, le lin, le chanvre, le coton, les graines oléagineuses entraient en franchise. On protégeait

par des primes, les nationaux producteurs de certaines matières premières.

Les critiques ne manquaient pas à cette loi. On allait isoler la France, l'appauvrir, l'entraîner à de continuels remaniements de tarifs, procédé très préjudiciable au commerce.

Au cours des débats, on pensait trop à l'Allemagne, pour qu'on n'en parlât point. Les protectionnistes fournissaient la preuve que depuis la renonciation de ce pays aux traités de commerce, dans l'espace de douze années ses exportations avaient augmenté de 500 millions et que cet exemple n'était pas pour nous décourager. Ce chiffre et d'autres étaient donnés par M. Viger qui disait : « Mais, l'Allemagne fait actuellement des traités de commerce avec l'Autriche, avec la Suisse, elle cherche, dit-on, à nous isoler.

« Messieurs, l'article 11 du traité de Francfort nous fera profiter de toutes les concessions que l'Allemagne accordera aux diverses puissances avec lesquelles elle traitera. Nous voudrions qu'elle en fit beaucoup, parce que nous bénéficierions certainement et que nous lui offririons en échange, un tarif minimum conformément aux conséquences du traité qu'elle a signé avec nous (1). »

A quoi répondait un autre orateur, M. Aynard, en invoquant à son tour l'article 11, qu'on sortait suivant les besoins de la démonstration.

(1) J. O. Ch., 28 avril 1891, p. 711.

« Je ne puis m'empêcher d'indiquer qu'entre autres choses, le parti protectionniste a exploité avec une trop grande facilité et d'une manière toute particulière, l'article 11 du traité de Francfort.

« Pendant plusieurs années, le mal que nous faisait l'article 11 a été un des principaux arguments du parti protectionniste ; il était entendu que cet article 11 avait ruiné la France, qu'il était le véritable *impedimentum* de notre commerce extérieur et que sa seule existence devait nous faire renoncer à toute espèce de négociations et conventions, comme celles que nous avons actuellement avec les pays étrangers. » (1)

A ceux qui prétendaient que notre tarif minimum devait rendre toute négociation impossible, tellement il était élevé, M. Jules Ferry faisait cette réponse : « Chassons de nos esprits ces vaines illusions, ne croyons pas que nous ramènerons à nous les sympathies du monde en sacrifiant nos intérêts. Non, soyons forts. Pour être forts soyons producteurs, soyons riches en agriculture, soyons riches en industrie. On n'est jamais isolé politiquement quand on est fort, on n'est jamais isolé économiquement quand on est riche. »

Il est certain que, des rapports présentés par les deux commissions de la Chambre et du Sénat, des débats, il ressort que depuis 1879, l'Allemagne avait conduit sa politique douanière avec une grande habileté et qu'elle

(1) *J. officiel*. Ch. 2 mai 1891.

avait tiré pendant douze ans un parti très profitable du fait de l'article 11 du traité de Francfort. Aux pays dont elle avait obtenu des concessions, comme l'Italie, l'Espagne, la Grèce, elle avait accordé des faveurs très préjudiciables à nos exportations du Midi de la France.

Comme en matière de commerce, les arguments ne valent que quand ils sont appuyés par des chiffres probants, on en avait donné. M. Aynard avait démontré que la France dans son commerce avec l'Allemagne depuis 1871, n'avait eu contre elle qu'une balance annuelle relativement insignifiante. Alors que le chiffre total des importations allemandes en France, pendant cette période de vingt ans s'était traduit par une somme de 6 milliards 852 millions de francs, celui des importations françaises en Allemagne avait été de 6 milliards 683 millions, soit 177 millions de moins en vingt ans ou 8 millions par an, environ.

Pour appuyer sa démonstration, M. Aynard rappelait aux protectionnistes, que M. Pouyer-Quertier, l'homme éminent que la France venait de perdre, avait déclaré au début de la session du Conseil supérieur du commerce que non seulement l'article 11 n'avait fait aucun mal à la France, mais que c'était une clause de sauvegarde et qu'il était fier de l'avoir fait insérer dans le traité. On avait abusé, disait M. Aynard, de l'article 11 « pour influencer l'opinion et la détourner de toute idée libérale. »

Aux chiffres produits par M. Aynard, les protectionnistes opposaient ceux que donnaient les statistiques sur le

commerce de l'Allemagne depuis que ce pays avait modifié son régime économique, dans le but tout d'abord de réduire ses importations.

En 1878, un an avant le début de son système douanier, l'Allemagne recevait pour 4 milliards 892 millions de produits étrangers. Ses exportations étaient de 3 milliards 600 millions.

Elle était donc débitrice de l'étranger de 1.292 millions. Or en 1888 ses exportations étaient passées à 4 milliards 113 millions et ses importations à 4 milliards 219 millions.

De 1.292 millions le déficit de l'Allemagne était descendu à 106 millions.

Après avoir produit ces chiffres, M. Méline le rapporteur général concluait : « Est-ce que ces résultats ne vous frappent pas ? Est-ce que je ne suis pas fondé à m'en emparer, à les opposer à mes honorables adversaires et à dire que malgré tout le régime économique qui défend le travail national, donne de meilleurs résultats que celui qui ouvre un marché aux produits étrangers ? »

Pour la défense de leur système, d'autres, au contraire, parmi lesquels M. Raynal, opposaient qu'on n'avait point tenu compte de l'accroissement de la population en Allemagne. Logiquement les importations et les exportations devaient croître quand la population s'accroissait. Pour avoir toute sa valeur, la comparaison devait être faite par tête d'habitant dans les deux pays.

M. Deschanel parlait aussi assez longuement de l'article 11 du traité de Francfort. Il attirait l'attention sur

des conséquences qu'on n'avait pas encore signalées relativement à l'extension de la clause de la nation la plus favorisée aux pays qui ne sont pas mentionnés dans le traité. « L'article 11, disait-il, fait profiter l'Allemagne non seulement, comme je l'ai entendu dire à certaines personnes pourtant très versées en ces matières, des avantages que nous consentions à une des six puissances mentionnées dans ce traité, mais que nous accordions à n'importe qui, puisqu'il suffit que nous ayons traité avec une des six puissances, pour que les concessions faites à un autre État lui profitent en vertu de la clause et profitent du même coup à l'Allemagne en vertu de l'article 11. Il explique ensuite que cet article n'a pas eu pour nous l'effet désastreux dont on a parlé, ce en quoi il est d'accord avec M. Aynard, mais que si l'Allemagne en ce moment, à cause de sa situation économique et politique particulière vient à conclure des traités avec quelques puissances, nous devons profiter en vertu de l'article 11 des avantages qu'elle leur concèdera.

Parlant des négociateurs de Francfort, il ajoutait : « Je ne crois pas manquer à leur mémoire, ni faire injure à la sagacité du très regretté M. Pouyer-Quertier, en disant qu'ils n'avaient pas vu les choses de si loin; ils ne pouvaient pas les prévoir. En enchainant dans une stipulation sans précédent dans toute l'histoire de la diplomatie l'avenir économique de leur pays à leur conception personnelle, ils avaient assumé une très grave responsabilité. Voici que par un détour imprévu, l'événement leur donne

raison ; félicitons-les et félicitons-nous de cette heureuse fortune. A l'heure qu'il est notre conduite est toute tracée : nous devons nous arranger de façon à tirer de l'article 11 tous les avantages qu'il peut nous offrir et en éviter les inconvénients.

En d'autres termes, nous ne devons à aucun prix retomber dans la faute commise par nos prédécesseurs en 1881. »

Nous avons cru devoir nous arrêter un peu longuement sur ces débats, au cours desquels les orateurs les plus compétents avaient fait valoir leurs conceptions en matière économique pour montrer combien il est malaisé d'apporter une solution qui s'impose.

En particulier, sous l'influence de l'article 11 dont il avait été si souvent question dans la discussion on n'avait pas donné une argumentation irréfutable et démontré d'une façon décisive que son influence avait été néfaste ou heureuse dans la politique douanière des deux pays.

Mais pour les besoins de la cause protectionniste, l'article 11 fut agité comme un épouvantail et il est hors de doute qu'il ait été une des causes déterminantes de l'adoption de notre nouveau régime douanier. Les recettes nouvelles résultant du nouveau tarif des douanes, argument de valeur dans un budget qui s'enfle sans cesse, devaient s'élever à 128 millions environ.

La loi fut promulguée le 11 janvier 1892 et les traités de commerce qui nous liaient aux diverses puissances avaient été dénoncés avant le 1^{er} février 1891. Pendant la période

d'élaboration de la loi, le Gouvernement fut autorisé à proroger ces traités avec facilité de les dénoncer dans le délai d'un an. Notre tarif minimum serait substitué aux anciens tarifs.

Des conventions furent aussitôt conclues avec la Norvège, la Suède, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce qui bénéficiaient de notre tarif minimum par un décret du 30 janvier 1892. Des négociations engagées avec tous les États liés à nous auparavant aboutirent sur les mêmes bases sans trop de difficultés.

La loi de 1881 avait taxé au volume les vins étrangers et l'Espagne ne s'accommoda pas aisément de notre nouvelle taxation au degré. Elle nous expédiait ses vins, riches en alcool, qu'on dédoublait en France et un grand préjudice était ainsi occasionné à notre viticulture. L'Espagne trouvait notre tarif minimum insuffisant en compensation de la perte qu'elle éprouvait du fait de notre nouvelle tarification. Mais un accord intervint en 1894. La tendance protectionniste depuis 1892 est allée toujours croissant.

« Il faut bien qu'il y ait des causes générales, dit M. Ch. Gide, pour expliquer cette épidémie soudaine, irrésistible et grandissante du protectionnisme; mais, il n'est pas très aisé de les découvrir ou du moins de les préciser. » Ces causes, le même auteur les attribue à « une poussée de l'esprit nationaliste. » Chaque nation tend à vouloir se passer des autres et « voit dans cette indépendance économique une condition de son indépendance politique.

D'autre part, rien n'est contagieux comme le protectionnisme, car dès qu'un pays l'adopte, les autres suivent de crainte de jouer le rôle de dupe (1). »

Devant l'exemple des États-Unis et de l'Allemagne, dont le commerce et l'industrie sont devenus de plus en plus prospères à l'abri d'un protectionnisme intense, on s'est demandé si le libre-échange avait bien les vertus qu'on lui avait attribuées.

« Nous croyons, ajoute M. Ch. Gide que la prospérité tient à d'autres causes » et récemment dans une étude sur les conséquences économiques de la décroissance de la natalité, il a prouvé que les nations qui tiennent le premier rang dans le commerce et l'industrie « ne sont point celles qui se sont montrées le plus avares d'enfants, mais celles au contraire où l'accroissement de la population est rapide où la densité de la population est grande. De tous les pays, celui dont l'essor a été le plus extraordinaire depuis 20 ou 30 ans, c'est l'Allemagne (2). »

Il nous a paru utile de nous arrêter un moment sur ces considérations qui touchent particulièrement la France dont « les deux milliards d'épargne annuelle ne servent qu'à aller nourrir les enfants des autres pays (3). »

Les lois qui ont suivi celle de 1892 accusent la même tendance à la protection.

(1) Ch. Gide, *Principes d'économie politique. La politique commerciale*, p. 357.

(2) Ch. Gide, *Revue économique internationale*, n° du 15 mars 1910.

(3) Ch. Gide, *Revue économique internationale*, n° du 15 mars 1910.

Le droit d'entrée sur les blés a été élevé par la loi du 27 février 1874 de 5 à 7 francs par 100 kilogrammes. Une loi du 13 avril 1897 a décidé, pour mettre une entrave à la spéculation, que tout projet de loi déposé par le Gouvernement et tendant à un relèvement des droits sur les céréales ou leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou les viandes fraîches de boucherie sera suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonnera l'exécution immédiate. Les droits ne seront définitivement acquis au Trésor qu'après le vote de la loi. C'est la loi dite « du cadenas ». Elle était la contre-partie de celle du 29 mars 1887, par laquelle le Gouvernement est autorisé à élever, suspendre les droits sur les blés, si le prix du pain subissait une hausse trop onéreuse pour le consommateur.

La loi du 4 février 1899 renforce les tarifs sur les vins.

Des lois sur le bétail, 9 avril 1898, 31 juillet 1903.

La loi du 28 février 1899 élève les tissus de soie pure venant d'Extrême-Orient.

Celle du 4 février 1902 relative au régime des blés importés pour être réexportés.

Si les tarifs ont été le plus souvent élevés il a été cependant quelquefois nécessaire de toucher pour l'abaisser à notre tarif minimum, notamment pour traiter avec la Russie, avec la Suisse.

Des accords commerciaux, comme la loi les a autorisés, résiliables avec préavis de six mois ou d'un an sont intervenus et les droits sur certains articles ont dû être consolidés, c'est-à-dire qu'on a pris l'engagement de ne les point

modifier pendant la durée de l'accord. C'est dans ces conditions que nous avons dû traiter avec la Russie.

Des modifications peu importantes ont été apportées au tarif sur les raisins, le beurre, la margarine, la dextrine et ses dérivés et aussi sur des produits exotiques.

Les remaniements ont été toutefois peu nombreux, puisque 40 articles ont été relevés et 3 abaissés alors que le tarif en comprenait plus de 700.

L'Allemagne suivait avec quelque inquiétude la marche ascendante de notre protectionnisme. Nous ayant précédés dans cette voie, elle ne pouvait le trouver étrange, mais elle était bien décidée à n'en souffrir que dans la limite la plus réduite et nous verrons plus loin les procédés que dans ce but elle a mis en œuvre.

CHAPITRE III

La crise de 1874 et l'Allemagne. — L'agriculture dans ce pays. — M. de Bismarck devient protectionniste. — Influence de l'article 11 sur sa décision. — La protection de l'agriculture allemande. — Les droits sur les vins mousseux. — L'Allemagne inaugure le système des spécialisations. — Statistique.

Aussitôt après la guerre de 1870, l'Allemagne à laquelle ses succès avaient assuré la prééminence militaire qu'elle a depuis toujours tendu à maintenir, eut l'ambition de prendre aussi la première place dans le commerce international. Avec la même méthode qu'elle avait employée pour organiser son armée et la mettre en état de vaincre, elle voulait arriver à la richesse et à l'hégémonie économique. Dès 1871, des sociétés se lèvent de toutes parts, soutenues par les milliards de l'indemnité de guerre. La spéculation économique fut intense pendant les trois années qui suivirent la guerre. On a appelé cette période « gründungszeit » ou ère de formation. L'industrie du fer s'était mise en mesure de fournir à une production considérable pour satisfaire aux commandes des chemins de fer, mais par suite de la grande crise qui se produit en 1874, les commandes se restreignent, et le

marché reste encombré au moment même où les fers anglais produits à meilleur compte, envahissent l'Allemagne. Le désastre financier s'accroît ; le mouvement ascensionnel avait été trop brusque.

Instruits par cette expérience, les Allemands comprennent que dans le domaine économique il est impossible de procéder par bonds et s'inspirant des règles données par List pour le développement méthodique d'une économie nationale, ils se mettent en mesure d'organiser leur commerce, leur industrie, leur agriculture. L'étude de l'histoire économique de l'Allemagne pendant ces quarantes dernières années nous montre de quels succès ont été couronnés ses efforts. Du quatrième rang qu'elle occupait dans les échanges commerciaux, et marchant aujourd'hui après l'Angleterre, elle a laissé derrière elle les États-Unis et la France.

Très opportuniste en matière de douanes, elle a suivi la politique la plus conforme à ses intérêts, passant du régime des traités de commerce à celui d'une rigoureuse protection, pour revenir ensuite aux traités dont elle a habilement tiré parti afin de procurer des débouchés à son industrie de plus en plus débordante.

Dans cette partie, nous nous sommes préposé de suivre l'évolution de sa politique douanière et de rechercher quelle a été sur son orientation l'influence de l'article 11 du traité de Francfort.

Dès le début du xix^e siècle quelques philosophes et penseurs allemands et en particulier Fichte, avaient par

leurs écrits répandu cette idée qu'il fallait ressusciter le vieil Empire et pour cela grouper dans une unité morale d'abord, tous les peuples parlant la langue germanique. Cette idée, pour sa mise au point, avait donné lieu aux conceptions les plus diverses, car il était nécessaire de tenir compte de l'ambition pour la suprématie, des deux États les plus puissants, l'Autriche et la Prusse.

Habilement, cette dernière allait diriger l'opinion par ses professeurs et la jeunesse de ses Universités ; la ligne de conduite qu'elle s'était proposée de suivre, devait la conduire, en éliminant l'Autriche à constituer à son profit un Empire allemand dont le roi de Prusse dirigerait désormais les destinées. Fidèles à la voie qu'ils s'étaient tracés, les hommes d'État prussiens avaient dès 1818 groupé quelques principautés du Nord dans une association douanière à laquelle les autres États adhéraient en 1834.

C'est par l'établissement d'un tarif élevé sur ses frontières que la Prusse, le plus fort et le mieux organisé de ces États, qui pouvait se suffire à elle-même, contraignit ses voisins dont les produits ne pouvaient plus être écoulés que difficilement à entrer dans l'association dite Zollverein. Les barrières étaient alors reportées aux limites extrêmes des États entre lesquels les anciennes lignes de douanes furent supprimées.

Les menées de la Prusse n'avaient pas été sans inquiéter l'Autriche, qui, en 1862 date de l'expiration des traités passés entre eux par les États tenta de grouper

autour d'elle la Bavière et la Saxe, mais l'habileté de Bismarck déjoua les projets des négociateurs autrichiens.

L'Union douanière allemande fut reconstituée sur ses anciennes bases et le 29 mars 1862, le Zollverein qui avait repris une vie nouvelle, contractait avec la France un traité dont nous nous sommes occupé dans la première partie, en signalant son article 31, que devait remplacer l'article 11 du traité de Francfort.

En Allemagne, la détermination du régime douanier à adopter a donné lieu à des luttes intérieures au cours desquelles, industriels et agrariens suivant les exigences de leurs intérêts, ont tour à tour combattu pour la liberté des échanges ou la protection.

L'Allemagne à l'Est et au Nord est un pays de vastes plaines, de grandes propriétés ; dans le Sud et plus encore dans l'Ouest, l'industrie, qui a pris une extension considérable, l'a emporté sur l'agriculture et a changé l'aspect de ces régions. Les grandes villes y sont rapprochées les unes des autres et leur population en peu de temps s'y est considérablement accrue. Pour ne citer qu'un exemple, la ville industrielle de Mannheim a vu, dans une période de cinquante ans, sa population passer de 40.000 habitants à 213.000.

Dans ces régions très peuplées, la propriété est plus morcelée que dans le Nord de l'Allemagne, les terres sont riches et l'agriculture trouve sur place, pour ses produits, un écoulement facile et rémunérateur. On s'explique ainsi que le combat pour la défense des intérêts de l'agriculture

soit toujours mené par les grands propriétaires terriens du Nord et de l'Est de l'Allemagne.

Pendant une longue période qui va de 1830 à 1870 environ, ce pays a pu nourrir avec les produits de son agriculture sa population bien moins dense qu'aujourd'hui et même exporter une partie de ses denrées alimentaires. Naturellement alors, les agriculteurs réclamaient la liberté des échanges, la concurrence des pays neufs n'étant pas encore rendue facile par les moyens de transport encore peu développés.

Mais vers 1880 la situation change, l'Allemagne est dans l'obligation de recevoir de l'étranger, tant sa population s'est accrue, des céréales, du bétail, malgré les progrès de la technique agricole dont on a mis cependant les procédés en œuvre. Les céréales arrivant abondamment des pays grands producteurs, la Russie, la Hongrie, la Gallicie, la Roumanie et la Turquie, les agriculteurs voient baisser leurs profits. Les agrariens viennent alors se ranger à côté des industriels pour réclamer la protection que ceux-ci demandaient afin que leur industrie pût s'élever à l'abri de la concurrence de l'Angleterre et des autres pays.

Pour les besoins de la situation, Bismarck partisan jusque-là de la liberté commerciale, devient protectionniste. On a dit qu'en matière économique il s'était laissé inspirer par Delbrück « la plus haute autorité que possédât l'Allemagne (1). » Mais d'autres plus nombreux

(1) *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 344.

pensent que le chancelier n'avait pas besoin de guide pour orienter les affaires de son pays. Sa clairvoyance savait assez lui montrer la route à suivre.

En 1878, le Bundesrath chargeait sa commission des douanes de se livrer à une enquête sur la situation de certaines industries, le fer, le coton, le lin, le jute, à la suite de laquelle il décidait qu'il y avait lieu de réviser le tarif douanier. Au Reichstag renouvelé cette même année, les députés qui ont entendu les doléances des agriculteurs et des industriels, sont en majorité protectionnistes.

Pour faire connaître son opinion, Bismark, le 10 août 1878 déclare par l'organe de la *Provinzial Correspondenz* que « le libre-échange sans réciprocité ne peut être que nuisible, le tarif douanier doit donc être révisé afin de protéger l'industrie nationale, non d'après les enseignements de l'Ecole, mais d'après les besoins du peuple (1).

Le projet que le chancelier présentait lui-même au Reichstag précisait ses vues résultant des enquêtes faites par le *Central Verband* et le *Bundesrath*.

Le but du gouvernement de l'Empire était de protéger la production nationale sans porter atteinte en aucune façon aux intérêts du pays. Il songeait aussi à accroître les ressources par des droits fiscaux. Les céréales, la viande, les œufs, le bétail, le bois qui entraient en franchise seraient taxés. Dans le projet l'industrie était moins protégée que l'agriculture.

(1) *Annales des sciences politiques*, 1903, p. 490.

Une augmentation de 50 % pourrait être appliquée par le Gouvernement avec le consentement du Bundesrath aux pays qui frapperaient les produits allemands de droits trop élevés.

Le projet adopté au Reichstag par 217 voix contre 117 et aussi par le Bundesrath fut promulgué le 25 juillet 1879.

« On a naturellement reproché au prince de Bismarck, écrit un de ses apologistes, M. Poschinger, de s'être jeté dans les bras du protectionnisme. Il a répondu à ses adversaires que pendant cette période de sa carrière (de 1862 à 1879) il avait poursuivi avant tout un but politique qu'il avait dû lutter contre l'influence autrichienne, contre les efforts du cabinet de Vienne cherchant à rompre le Zollverein. Le traité de commerce avec la France avait été une arme excellente, il s'en était servi avec empressement. Il avait pu alors parler sur les questions économiques, mais il n'avait pu poursuivre de tendance économique qui lui fût propre. Il répudiait toute responsabilité sur ce terrain, jusqu'au jour où il était devenu chancelier de l'Empire. L'âme de la politique économique à cette époque était M. Delbrück directeur au ministère du commerce. C'est lui qui a rédigé la plupart des rapports et des instructions ministérielles (1). »

Et M. Poschinger représente ce dernier comme responsable de tout ce qui s'est fait. M. de Bismarck se laissait

(1) *L'Économiste français*, 1884, p. 478.

si peu diriger qu'il sût bien écarter ses collaborateurs, Delbrück, Camphausen, Ackenback quand ils suivirent une politique qui ne convenait pas à l'Allemagne pour les remplacer par Hofmann, Maybach et Puttkamer (1).

Les historiens pensent qu'il ne fut pas plus guidé par l'école protectionniste de List que par les sociétés qui s'étaient formées pour « la réforme du régime économique et financier », ou par les professeurs Wagner et Schmoller dont les doctrines avaient de nombreux adeptes dans le monde intellectuel de la nation. Les événements mieux que les influences dogmatiques paraissent avoir été les inspireurs de sa conduite et nous croyons plutôt, que c'est à la suite des désastres causés par la crise de 1873, pendant laquelle il avait vu le marché allemand envahi, des industries nombreuses ruinées par la concurrence que Bismarck était revenu au protectionnisme conservateur. Il savait aussi que la France, si elle tendait au protectionnisme n'était pas encore disposée à renoncer à la politique des traités et il est permis de penser que l'article 11, tant débattu par lui, n'a pas été étranger à sa ligne de conduite. Le moment était venu d'en faire profiter l'Allemagne ; là encore sa clairvoyance n'a pas été prise en défaut.

Les nationaux libéraux partisans de la politique libre-échangiste, en 1878, avaient perdu un quart de leurs sièges ; ils se dissocièrent pour former deux groupes dont

(1) Lavisce et Rambaud, *Histoire générale*, t. XII, p. 353.

l'un alla renforcer les partisans du chancelier. Malgré la docilité du nouveau Reichstag, Bismarck ne put obtenir le monopole du tabac et de l'alcool, mais des impôts furent mis sur le tabac, les produits exotiques. Les fers et les blés furent protégés. Il obtint aussi le rachat par l'Etat des lignes de chemin de fer.

Les mesures dont bénéficia l'industrie furent votées de 1881 à 1885.

Les céréales qui avaient été taxées pour la première fois en 1879, en 1885 subissaient une augmentation. De 1 mark (1) par 100 kilogs, le droit pour le seigle et le froment fut porté à 3 marks. En 1887, il était encore élevé et passait à 5 marks (6 fr. 25).

Pour protéger l'industrie vinicole allemande, on éleva les droits sur les vins mousseux d'où survint une diminution très accusée dans l'importation de nos vins de Champagne.

Prenant ce prétexte que le bétail étranger avait introduit en Allemagne des maladies contagieuses, on prit contre lui des mesures très rigoureuses désignées sous le nom de Police vétérinaire.

Pendant cette période on révisa toutes les conventions au fur et à mesure de leur arrivée à expiration. L'Allemagne ne se liait plus par des traités et ne passait que des conventions résiliables à court terme ou s'en tenait à la clause de la nation la plus favorisée. On avait voulu ame-

(1) Le mark vaut 1 franc 25 centimes.

ner le développement de la filature fine et dans ce but les droits sur les tissus importés avaient été élevés proportionnellement à la valeur du produit (1).

L'agrarianisme avait triomphé et l'industrie se déclarait assez satisfaite du nouveau régime. Elle trouvait toutefois forcée la protection donnée à l'agriculture dont les produits qui ne redoutaient plus la concurrence étrangère avaient subi une hausse sensible qui avait amené dans l'industrie une augmentation des salaires. Les exportateurs demandaient qu'on revint au régime du Zollverein en ce qui avait trait aux matières premières, à savoir la restitution des droits sur celles qui avaient servi à la fabrication des produits exportés.

C'est pendant cette période que l'Allemagne inaugura une ligne de conduite à laquelle par la suite, elle allait rester de plus en plus attachée. Pour obtenir un avantage des autres pays, elle consentait un abaissement de tarifs sur quelques produits, mais elle les définissait de telle façon dans ses moindres détails que, seule la nation qui lui avait octroyé un avantage pouvait bénéficier de la faveur accordée en retour. Elle évitait ainsi les effets de la clause de la nation la plus favorisée. C'était pour elle de bonne politique, mais la France liée seulement par cette clause à l'Allemagne ne pouvait d'un œil favorable voir inaugurer un procédé qui devait apporter plus tard quelque entrave à son exportation. L'Allemagne ne

(1) *Annales des sciences politiques*, 1903 et Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. XII.

pouvait pas tout de suite en ce qui concerne le développement de son commerce et de son industrie ressentir les effets bienfaisants de cette politique, mais un peu plus tard, devant les résultats, elle allait reconnaître combien elle avait motif de s'en féliciter.

Il est possible, comme on l'a prétendu (1) que la France avec Thiers, Pouyer-Quertier et les protectionnistes leurs adeptes, aient été les initiateurs de cette politique, mais ce qui est certain c'est que ce fut l'Allemagne en Europe qui la première lui donna une aussi vigoureuse impulsion.

La richesse nationale s'accroissait par la protection et partant le pouvoir d'achat devenait plus considérable. Les produits exotiques fortement taxés cependant ont apporté à l'Etat d'abondantes recettes.

Le tableau ci-dessous montre ce que la douane a rapporté de 1879 à 1890 :

Années	Millions de marks	Années	Millions de marks
1879. . . .	111	1885. . . .	241
1880. . . .	148	1886. . . .	248
1881. . . .	166	1887. . . .	270
1882. . . .	192	1888. . . .	290
1883. . . .	202	1889. . . .	360
1884. . . .	209	1890. . . .	395

Les céréales qui entraient librement en 1878 tiennent en 1888 le premier rang et produisent au trésor 58 mil-

(1) Lavisse et Rambault, *op. cit.*

lions de marks. Au deuxième rang vient le café avec 45 millions de marks, au troisième le tabac avec 38 millions de marks, puis le pétrole avec 37 millions, le vin avec 16 millions, le bois avec 12, le fil, les tissus de coton 12, le bétail 4 millions, le fer 4 millions etc.

Pour une recette de 100 marks, ces produits se classent ainsi qu'il suit (1) :

1. Céréales	20,2 %
2. Café.	15,9 %
3. Tabac	13,2 %
4. Pétrole.	12,9 %
5. Vin.	5,7 %
6. Bois.	4,2 %
7. Fil, tissus de coton.	1,8 %
8. Bétail	1,6 %
9. Fer, articles en fer	1,5 %
10. Riz	1,2 %

L'industrie on le voit par ce tableau n'avait reçu qu'une protection assez réduite, elle n'entraît dans les recettes qu'avec une proportion de 13 %.

La grande industrie profitait cependant de cette protection. Les produits fabriqués venant de l'étranger étaient frappés de droits assez élevés et comme les matières premières pour la plus grande part entraient en franchise, elle les transformait en produits fabriqués livrés sur le

(1) *Annales des sciences politiques*, 1903.

marché allemand. La protection était suffisante pour assurer aux industriels des prix rémunérateurs. Les grands fabricants, par des ententes réduisaient leur production pour que dans la mesure du possible, l'offre restât inférieure à la demande.

En ce qui est des produits agricoles, les importations avaient augmenté, contrairement à ce que tout d'abord on pouvait croire. Il semble en effet qu'un droit à la frontière, s'il est assez élevé, doit enrayer l'importation. C'est ce qui se produit quand un pays peut se suffire, mais si, ce qui était le cas en Allemagne, où l'agriculture de 1879 à 1890 ne produisait pas en quantité suffisante pour les besoins d'une population toujours croissante, l'offre devenait inférieure à la demande, les prix s'élevaient, et les denrées alimentaires accouraient de l'étranger. Il n'en demeurait pas moins que si l'agriculture y trouvait son compte, les denrées de première nécessité étaient payées plus cher, du fait de cette protection. Il est vrai de dire que l'industrie étant prospère les salaires avaient monté dans une plus forte mesure et que les ouvriers de l'industrie bénéficiaient aussi de cette protection.

De 1872 à 1879 et de 1880 à 1889, les statistiques pour les importations en céréales donnent les chiffres suivants :

	Blé	Seigle	Orge	Avoine
	—	—	—	—
de 1872 à 1879. .	118	812	190	184
de 1880 à 1889. .	459	728	470	198

Dans l'Est de l'Allemagne, la production était supérieure à la consommation, mais le prix des transports ne permettait pas d'écouler dans l'Ouest les produits de son sol. L'Est exportait donc, mais en quantité moindre qu'auparavant par suite de l'accroissement de la population. Les droits de douane avaient apporté une aggravation de charges aux populations de l'Est.

M. de Mablékovitz estime que du fait de l'augmentation des tarifs, il était résulté un relèvement factice des prix et que la population payait un impôt annuel qu'on pouvait estimer à :

36 à 37 millions de marks de 1880 à 1884	
150 à 157 — — 1885 à 1887	
272 à 275 — — 1888 à 1891	

Suivant l'exemple de l'Allemagne, tous les pays dénonçaient leurs traités de commerce dès qu'ils arrivaient à expiration et alors, chacun se préparant à modifier ses tarifs quand et comme il lui conviendrait, l'Allemagne allait courir le risque de l'isolement. Ne pouvant vivre de son sol, elle était tenue pour se procurer les ressources nécessaires à son existence, d'exporter les produits naturels qui lui venaient de tous les points du monde pour y être manufacturés. Les tarifs étaient partout et sans cesse modifiés, aussi l'industrie, lasse de cette instabilité réclamait-elle le retour au régime des traités.

Il était réservé au chancelier de Caprivi, successeur de Bismarck, de faire entrer la politique de l'Allemagne dans une autre voie.

CHAPITRE IV

M. de Bismarck est remplacé par M. de Caprivi. — Projet d'un nouveau Zollverein. — L'article 11 est notre sauvegarde. — L'Allemagne tire profit de l'article 11 à la suite de notre conflit douanier avec la Suisse. — L'expansion du commerce allemand. — Opinion de lord Roseberry. — Statistiques. — Le prince de Bülow remplace le prince de Hohenlohe. — Sa politique économique. — Vote de la loi douanière au Reichstag le 14 décembre 1902. — Les traités de commerce conclus par l'Allemagne. — Statistique. — Bénéfice que la France retire de l'article 11. — Les procédés employés pour les Allemands pour l'extension de leur commerce. — Comparaison de deux rapports, l'un de 1860, l'autre de 1909. — Nouveau bénéfice retiré par la France de l'article 11.

L'empereur Guillaume I^{er}, roi de Prusse mourait le 9 mars 1888 à l'âge de quatre-vingt-onze ans, et son fils l'empereur Frédéric III ne lui survécut que trois mois. Bismarck pensa qu'avec Guillaume II, leur successeur, il pourrait diriger à son gré la politique allemande, mais le jeune souverain ne tarda pas à faire comprendre au vieux chancelier qu'il saurait bien présider seul aux destinées de l'Empire et moins de deux ans après son avènement au trône, à la suite de dissentiments retentissants, le 21 mars 1890, il mettait le prince de Bismarck dans l'obligation de quitter la direction du gouvernement.

M. de Caprivi était nommé chancelier et avec celui-ci triompha la politique générale et économique des nationaux-libéraux.

Nous avons vu plus haut les raisons qui militaient en faveur de la reprise des traités. En outre, M. de Caprivi désirait donner satisfaction aux réclamations des classes ouvrières qui se plaignaient de la cherté du pain (1).

Pendant l'hiver de 1890-1891 le prix passa en effet de 21 pfennigs le kilogramme en 1883 à 40 pf. 65. Les libéraux demandaient la suspension des droits sur les céréales, les socialistes réclamaient leur suppression. M. de Caprivi dont l'esprit souple savait se plier aux circonstances se rendit compte des inconvénients qui allaient résulter pour l'Allemagne de sa politique économique.

Devait-on passer outre aux exigences des agrariens conservateurs et se tourner vers l'industrie ou bien continuerait-on à défendre l'agriculture par des droits élevés ? « Telles étaient les questions vitales qui se débattaient entre les représentants du capitalisme industriel d'une part, les féodaux agrariens d'autre part et le gouvernement qui faisait fonction d'arbitre entre les deux partis en présence (2). »

M. de Caprivi n'hésita pas longtemps et fort de l'approbation de l'empereur Guillaume II, en 1892, il fit part au Reichstag de son projet de revenir à la politique des traités de commerce.

(1) *Annales d'économie politique*, année 1909, p. 14.

(2) Lichtentherger, *L'Allemagne moderne, son évolution*, p. 151.

« Les traités de commerce, ajoutait M. de Caprivi, voilà le moyen de garder la dose de protection nécessaire en évitant l'incertitude déplorable où faute de limites contractuelles, se trouvent tous les États qui se laissent entraîner dans une sorte de course au clocher vers le protectionnisme (1). »

Des traités furent aussitôt conclus avec l'Italie et l'Autriche-Hongrie, alliés politiques ; on traita ensuite avec la Serbie, la Roumanie. Il ne fut pas aussi facile de s'entendre avec la Russie, qui n'avait depuis 1870 avec l'Allemagne que des rapports très tendus. Entre les deux pays, les droits avaient été sans cesse élevés, l'Allemagne ripostant à une augmentation des tarifs, par une surtaxe sur les céréales dont la Russie approvisionnait le marché allemand. En 1891 la Russie taxe au maximum les produits de l'Allemagne, en réponse celle-ci majore de 50 % les marchandises russes. C'était la guerre douanière avec tous ses fâcheux effets. Pour les produits industriels, l'Allemagne était supplantée en Russie par l'Angleterre, l'importation des céréales russes en Allemagne tomba pour le blé, de 52 % à 3 %, pour le seigle de 69 à 22 %.

Un accord intervint en 1894, la Russie faisait bénéficier l'Allemagne des concessions accordées à la France et elle retrouvait pour ses céréales ses anciens débouchés.

L'Allemagne s'était efforcée de décider la France à traiter aussi avec elle, mais celle-ci fut irréductible.

(2) Cité par Georges Blondel, *La politique commerciale de l'Allemagne et les nouveaux traités de commerce*, brochure, 1905, p. 8.

L'Allemagne aurait songé à ce moment, à former une vaste association douanière des États continentaux de l'Europe pour répondre aux mesures de l'Amérique et réduire les exportations de l'Angleterre. Les visées de l'Allemagne paraissent même avoir été plus hautes et on lui prêtait l'intention de diriger les destinées de ce nouveau Zollverein qu'elle aurait créé. En réponse au refus de la France elle tenta par un accord plus intime avec ses alliés de former une union douanière pour contraindre notre pays à entrer dans cette association. Mais, à ce moment l'art. 11 du traité de Francfort fut notre sauvegarde. L'Allemagne était tenue de nous accorder les mêmes faveurs qu'à l'Autriche-Hongrie et l'union douanière ne pouvait même pas naître.

« C'est ainsi que la France, par un juste retour, trouva sa sauvegarde dans un article dont elle avait longtemps subi la dure loi (1). »

La même opinion était exprimée en ces termes par Jules Ferry : « Quant à la crainte que la France ne se trouve exclue du marché européen par la formation d'une union douanière entre les États de l'Europe centrale, l'art. 11 du traité de Francfort qui comme un *spiritus rector*, domine toute la matière, suffit à la rassurer. (2) »

Pouyer-Quertier et Thiers n'eussent pas été accusés d'ignorance et de négligence si Valfrey que nous avons cité avait envisagé le rôle de l'art. 11 dans la formation d'une

(1) Cauwès. *Traité d'économie politique*, t. II, p. 790.

(2) Cité par Louis Bonnet. *La clause de la nation la plus favorisée*, Thèse, Grenoble, 1900, p. 149.

union douanière dirigée par l'Allemagne contre la France. Cette fois, la clairvoyance de Bismarck si vantée par Oncken (1) avait été en défaut.

Il est intéressant de connaître le mouvement du commerce extérieur de l'Allemagne pendant la période que nous venons d'étudier; nous donnons ci-dessous les chiffres relatifs au commerce spécial; les valeurs sont exprimées en milliers de marks (2).

	Importations	Exportations	Total
1889. . .	4.087.060	3.256.421	7.343.481
1890. . .	4.272.910	3.409.584	7.682.494
1891. . .	4.403.404	3.339.755	7.743.159
1892. . .	4.227.004	3.150.104	7.377.108
1893. . .	4.134.070	3.244.562	7.378.632
Moyenne .	4.224.890	3.280.083	7.504.975

Les importations ont dépassé les exportations :

En 1889, de.	830 millions de marks		
En 1890, de.	863	—	—
En 1891, de.	1.063	—	—
En 1892, de.	1.076	—	—
En 1893, de.	889	—	—

L'examen du tableau ci-dessous relatif à l'importation, valeurs en millions de marks, permet de voir dans quelle proportion sont entrées en Allemagne : 1^o les matières

(1) *Revue d'économie politique*, juillet 1891, n^o 7, p. 595.

(2) *La Réforme économique*, novembre 1894.

premières, 2° les objets fabriqués, 3° les denrées alimentaires, 4° les métaux précieux.

Importations

Moyenne de 1889 à 1894

Matières premières	Objets fabriqués	Denrées alimentaires	Métaux précieux	Total
1.734	927	1.392	171	4.224

Pour la même période la moyenne des exportations des mêmes produits a été de :

Exportations

Moyenne de 1889 à 1894

Matières premières	Objets fabriqués	Denrées alimentaires	Métaux précieux	Total
672	2.048	421	137	3.280

La comparaison de ces deux moyennes permet de constater en même temps le développement de l'industrie allemande et l'insuffisance de son agriculture pour subvenir à l'alimentation de la population de l'Empire.

Le chancelier de Caprivi qui avait inauguré la politique des traités était violemment combattu par les agrariens qui lui reprochaient trop de complaisance pour les partis avancés (1). Les conservateurs réussirent à gagner l'Empereur à leur cause et Guillaume II, le 29 octobre 1894,

(1) Lavisce et Rambaud, *op. cit* , p. 376.

remplaçait M. de Caprivi par le prince de Hohenlohe-Schillingfürst.

A ce moment, une politique nouvelle se faisait jour en Allemagne. A l'*Industriestaat* (1) on voulait ajouter un *agrarstaat* pour former ainsi un *agrar und industriestaat*. » M. de Hohenlohe « déclare ne pas vouloir adopter entièrement la manière de voir de son prédécesseur... la législation des dernières années ayant favorisé l'industrie plus que l'agriculture. »

L'attention du commerce fut un moment détournée vers le conflit douanier qui avait éclaté entre la Suisse et la France et dont l'Allemagne attendait l'issue avec d'autant plus d'intérêt qu'elle comptait en tirer quelque profit. L'entente survint en effet en 1895 et l'Allemagne bénéficia en vertu de l'art. 11 du traité de Francfort, des concessions que nous dûmes faire à la Suisse en faveur de laquelle furent abaissées 29 propositions de notre tarif minimum. L'art. 11, suivant les circonstances, favorisait tantôt la France, tantôt l'Allemagne.

Dans les deux pays on votait des lois qui avaient pour but de favoriser par des primes les producteurs de sucre luttant pour s'emparer du marché anglais, ce dont celui-ci tirait grand avantage, puisque le sucre acheté par le consommateur britannique était en partie payé par quelques pays étrangers parmi lesquels en première ligne l'Allemagne et la France. Signalons en passant que l'acte signé à Bruxelles le 5 mars 1902 mit fin à cette pratique.

(1) *Annales des sciences politiques*, 15 septembre 1910.

Pendant cette dernière période, l'exportation allemande avait pris un accroissement considérable que le commerce attribuait en grande partie aux traités conclus par le chancelier de Caprivi. La chambre de Hambourg signalait que ces traités ont été — « une bénédiction pour l'Allemagne. » Dans un rapport d'une autre Chambre de commerce on pouvait lire cette appréciation : « Alors même qu'on pourrait adresser aux traités conclus par le chancelier de Caprivi des critiques de détail, il faudrait être aveugle pour ne pas reconnaître qu'ils ont eu finalement d'heureux résultats. Ils ont contribué dans une large mesure à l'admirable essor de l'Allemagne contemporaine ; ils ont amené une grande stabilité dans nos relations commerciales. » Et M. Blondel qui fait cette citation ajoute : les statisticiens prétendent en effet que pendant les sept ou huit dernières années du siècle précédent, la richesse de l'Allemagne a augmenté de deux milliards et demi à trois milliards de marks par an.

On s'explique que lord Roseberry, à Epsom où il inaugurait en 1896 une école technique ait pu dire (1).

« Nous sommes menacés par un rival formidable qui nous ronge comme la mer ronge les parties faibles de la côte, j'ai nommé l'Allemagne. » Et l'orateur a ajouté : « le commerce du Royaume-Unis ne cesse de diminuer, et ce qu'il perd, c'est en grande partie l'Allemagne qui le gagne. »

(1) *La Réforme économique*, août 1896. *Le danger allemand*, J. Dörmögge.

La compâraison du mouvement du port de Hambourg 6.256.000 tonnes avec celui de Liverpool 5.965.000 justifie le pessimisme des appréciations de lord Roseberry. En engageant l'Allemagne à devenir toujours plus grande, Guillaume II a dit : « notre avenir est sur l'eau. (1) » Et la nation allemande par l'extension qu'elle ne cesse de donner à sa marine de commerce et de guerre en prouvant qu'elle a compris les paroles de son empereur donne plus de force aux appréciations de l'homme d'état anglais.

En 1896, les exportations allemandes se sont élevées à 4.343 millions de francs, les exportations françaises à 3.401 millions.

En 1880 elles étaient sensiblement les mêmes pour la France 3.468 millions contre 3.211 millions à l'Allemagne. Cette dernière a donc pris sur la France de 1880 à 1896, une avance de 942 millions. Cette constatation serait désolante pour la France si on s'en tenait à l'examen de ces seuls chiffres, mais si on considère le tonnage des produits exportés que :

en 1880 l'Allemagne exportait	16.400.792	tonnes
en 1896	— —	25.700.000 —

La différence en plus est de 9.299.808 tonnes, soit une augmentation de 56 0/0.

Le même calcul pour la France donne :

(1) Seignobos, *Histoire contemporaine depuis 1815*.

en 1880 la France exportait	4.520.000 tonnes
en 1896 — —	<u>7.270.000 —</u>
différence en plus	2.750 000 tonnes

représentant une augmentation de 61,5 0/0. — Mais la France exporte pour une bonne moitié des produits fabriqués dont le prix qui était de 767 francs en 1880 est passée à 467 en 1896 par suite de la diminution du prix des matières premières. Pendant ce temps, la tonne allemande a varié de 195 francs à 169 francs avec une baisse seulement de 26 francs.

« Cette baisse, a expliqué M. Jules Domergue en 1890, à la suite de la statistique dont nous avons extrait les chiffres ci-dessus, n'indique pas le moins du monde un ralentissement de l'activité de l'industrie; elle montre simplement que le produit fabriqué ayant coûté moins cher, le prix de vente s'est tout naturellement abaissé (1). »

Nous avons dit plus haut combien sont complexes les causes déterminantes de la richesse d'une nation, mais sa politique économique nous semble devoir être rangée parmi les principales. Bien conduite, elle ranime les énergies et suscite les efforts; mal dirigée elle décourage les bonnes volontés, mène à l'appauvrissement, à la faiblesse.

Les résultats seuls permettent de constater si le but qu'on se proposait a été atteint et c'est pourquoi en ma-

(1) « La vérité sur l'expansion du Commerce allemand ». *La Réforme économique*, 13 mars 1898.

tière économique la consultation consciencieuse des statistiques s'impose. Nous dirons volontiers avec M. Jules Domergue : « qu'on nous signale, en cherchant à exciter notre émulation, l'activité économique de l'Allemagne, rien de mieux et à certains égards de plus louable. Qu'on nous démontre la possibilité de faire plus et mieux que nous ne faisons, c'est là une œuvre digne d'approbation. Mais ce n'est pas une raison pour soutenir à satiété que notre exportation est en décadence, alors que l'examen raisonné des chiffres prouve justement le contraire. »

Nous aurons plus loin l'occasion d'examiner si ces lignes écrites en mars 1898 conservent en 1911 toute leur valeur.

La proposition de M. de Kanitz déposée au Reichstag le 13 avril 1894 demandant pour l'État le monopole de l'importation des céréales étrangères fut reprise en 1895. M. de Hohenlohe démontra qu'elle était incompatible avec les conventions qui liaient l'Allemagne ; il réfuta ensuite les arguments au point de vue social et la proposition fut repoussée. Mais cette agitation avait surtout pour but de diriger l'opinion vers les modifications à apporter au régime douanier lorsque les traités de commerce viendraient à expiration. En attendant on utilisait la législation existante pour prendre des mesures vexatoires contre le bétail étranger. Les formalités pour l'admission des porcs et des ruminants furent telles, que les importateurs reculaient devant les risques à courir. D'abord c'était la quarantaine, puis la vaccination avec obligation

de réexporter dans des cas déterminés, l'interdiction de faire franchir certaines parties de la frontière au bétail vivant, on tournait ainsi quelques-unes des obligations faites par les traités au bénéfice des agrariens dont l'influence se faisait de plus en plus sentir. La majorité des députés envoyés au Reichstag par les élections de 1898 fut favorable à la politique de revision du tarif dans un sens plus protecteur pour l'agriculture. On en eut la preuve par la loi du 3 juillet 1900, qui ne devait recevoir son application que le 1^{er} avril 1903 date de l'expiration des traités de commerce. Cette loi interdisait les importations de viandes de conserve et les saucisses. La viande fraîche ne serait admise que par quartiers entiers.

Vers 1898 différents projets se faisaient jour dans la presse quotidienne et les revues.

Le « landwirtschaftsrath » (congrès des chambres de commerce allemand) est d'avis qu'il faut établir un tarif minimum d'après le modèle français. La *Frankfurter Zeitung* (journal de Francfort), appuie la proposition que combat la *Zentral Verband deutscher Industrieller* (union centrale des industriels allemands). Le Landwirtschaftsrath demande la suppression de la clause de la nation la plus favorisée lorsque seule elle lie le pays à un autre.. Cette formule généralise alors qu'il devient de plus en plus nécessaire de spécialiser.

Les traités allaient être la preuve qu'on avait tenu compte de ce conseil. La France était particulièrement visée à

cause des avantages que son régime de 1892 lui faisait retirer de l'article 11 du traité de Francfort.

Le prince de Bülow qui avait remplacé le 17 novembre 1900 le prince de Hohenlohe, présenta en ces termes le 20 décembre 1901, le projet de la loi des douanes du Reichstag :

« Le projet... doit... s'inspirer en première ligne des vœux de rehaussement des tarifs présentés par les populations agricoles et auxquelles on ne saurait refuser de donner satisfaction dans les limites de l'intérêt général. Mais ce projet doit aussi servir l'industrie en remédiant à certaines imperfections qui sont apparues avec le temps pendant la période d'application du tarif actuel. Ce projet enfin doit nous être une arme meilleure pour passer dans l'avenir de nouveaux traités de commerce : il n'a donc pas la signification de l'abandon de la politique des traités de commerce ; c'est dans tous les cas une intention bien arrêtée de la part des gouvernements confédérés de poursuivre cette politique dans l'intérêt de l'industrie d'exportation allemande. »

Le projet fut voté un an après le 14 décembre 1902.

Dans la commission du Reichstag la lutte avait été vive. Impuissante, la minorité de la commission présentait sans cesse des modifications pour faire traîner le projet en longueur. Les sociaux-démocrates avaient particulièrement lutté pour faire adopter un amendement contre les associations des producteurs.

(1) *Annales des sciences politiques*, 15 novembre 1910.

Ils demandaient « que le Bundesrath soit autorisé à suspendre les droits sur les marchandises importées et à en accorder l'entrée en franchise si elles sont vendues à l'étranger moins cher qu'en Allemagne du fait d'une union de vendeurs (1). »

La motion fut repoussée. Pendant la discussion les critiques ne furent pas ménagées au projet. Le chancelier à la deuxième lecture déclara que c'était un devoir d'aider l'agriculture dont on ne pouvait contester la crise. Il fallait aussi tendre à ce résultat que l'Allemagne ne restât pas tributaire de l'étranger pour les deux cinquièmes de sa population. Les socialistes firent au projet une obstruction systématique. Ils demandèrent que les recettes des douanes provenant du supplément des droits sur les denrées alimentaires, fussent affectées aux veuves et aux orphelins.

La loi votée par le Reichstag fut approuvée par le Bundesrath et promulguée le 25 décembre 1902. Le nouveau tarif devait recevoir son application le 1^{er} mars 1906.

Le tarif de 1879 comprenait 394 positions, celui de 1902 en comprend 946. Les produits similaires sont réunis en 19 titres. Le tarif de 1879, très général laissait trop de place à l'arbitraire, puisqu'on pouvait introduire un produit non mentionné dans une catégorie qu'on choisissait naturellement suivant les nécessités de la protection.

Le tarif de 1902 spécialisait, c'est-à-dire qu'il décrivait le produit de telle sorte qu'il ne pût y avoir de confusion

(1) *Annales de l'école des sciences politiques*, 15 novembre 1910.

avec un produit similaire et à chaque produit il s'était efforcé de donner une position distincte. Nous étudierons plus loin, et en nous y arrêtant, ces spécialisations qui ont surtout visé la France.

M. de Bülow avait fait remarquer au Reichstag que les produits agricoles jouissaient d'une protection allant jusqu'à 17, 2 %, les produits industriels jusqu'à 9 %.

Le tarif général fixé par une loi n'est ordinairement qu'une taxe d'après laquelle le gouvernement établit les conventions qu'il passe avec les pays étrangers. De ces conventions, dans lesquelles la clause de la nation la plus favorisée est devenue de style, il résulte un nouveau tarif voté. Des concessions sur la presque totalité sont faites aux États contractants et ce sont les chiffres de ces concessions qui constituent le tarif conventionnel. Les chiffres du tarif ne sont donc pour le gouvernement qu'une indication, dans le cas général. Il est quelquefois fixé des chiffres au dessous desquels le gouvernement ne saurait descendre sans aller contre la volonté nationale exprimée par ses représentants ; on est alors sous le régime du double tarif, ainsi que nous l'avons vu pour la France.

Pour les céréales seulement, le Reichstag avait adopté un double tarif. Il faut remarquer que l'Empereur gardait toujours le droit donné par la Constitution de traiter même au-dessous de ce tarif minimum.

Le blé, l'orge, l'avoine et le seigle furent soumis au double tarif dont nous donnons ci-dessous le tableau :

Nouveau tarif général

	<u>Blé</u>	<u>Orge</u>	<u>Avoine</u>	<u>Seigle</u>
Marks	7,50	7	7	7

Nouveau tarif minimum

	<u>Blé</u>	<u>Orge</u>	<u>Avoine</u>	<u>Seigle</u>
Marks	5,50	4	5	5

Ancien tarif général

	<u>Blé</u>	<u>Orge</u>	<u>Avoine</u>	<u>Seigle</u>
Marks	5	2,25	5	2,25

On peut constater que tous les chiffres du tarif minimum sont plus élevés que ceux de l'ancien tarif. C'était un grand succès pour l'association des agrariens (*Bund der Landwirte*) qui n'avait cessé de diriger le mouvement protectionniste.

Le nouveau tarif ne devait être mis en vigueur qu'en 1906. Ce délai avait paru nécessaire au gouvernement pour trancher les difficultés qui ne manqueraient pas de s'élever, quand il faudrait passer des conventions avec les autres pays. A peu près tous les chiffres de l'ancien tarif avaient été relevés. Nous en donnons un aperçu(1).

Le bétail jeune était taxé par tête comme auparavant et de 6 marks passait à 15 marks. Mais les bœufs, les porcs

(1) Cruse, *op. cit.*, p. 82 ; *Annales des sciences politiques*, 15 septembre 1910, Nogaro et Moye.

étaient taxés au poids. La taxe pour les bœufs passait de 30 marks la pièce à 12 marks les 100 kilos, ce qui équivalait à 42 marks par tête. Pour les porcs de 5 marks la pièce, à 10 marks les 100 kilos. Les chevaux de plus de deux ans passaient de 20 marks, taxe unique, à 30, 75, 150 et 300 marks suivant leur valeur.

Les nouveaux droits sur les denrées alimentaires allaient avoir leur répercussion sur l'industrie mise ainsi dans l'obligation d'augmenter les salaires. C'est comme compensation que les droits sur l'industrie étrangère furent relevés. Et aussi les grands industriels avaient intérêt à se voir entourés par cette barrière qui favorisait leur plan. Du fait des droits, les produits étrangers allaient faire aux produits nationaux une concurrence moins active sur le marché intérieur où les prix seraient plus rémunérateurs. L'industrie allemande n'ayant plus besoin de protection, il en résultait une prime indirecte qui permettait d'accroître la clientèle étrangère à laquelle on pourrait ainsi consentir des réductions.

Les matières premières de l'industrie textile entraient en franchise; les cotons, les laines, le lin, les soies, subissaient une augmentation. Pour les vins en barriques, dont le degré variait de 14 à 20, le droit, de 24 marks passait à 30 marks.

M. de Bülow concluait ensuite avec les États étrangers une série de conventions. Le 29 février 1904 il traitait avec l'Italie, le 22 juin avec la Belgique, le 25 juillet avec la Russie, le 8 octobre avec la Roumanie, avec la Suisse le

5 novembre. Le 24 janvier 1905, après de longs pourparlers, il pouvait enfin passer une convention avec l'Autriche.

La durée de ces traités était de douze ans. Le 31 décembre 1917, tous seraient arrivés à expiration. En prévision de l'élévation des droits qui allaient frapper leurs produits, les pays étrangers avec lesquels l'Allemagne aurait à traiter, avaient aussi augmenté leurs tarifs. La Russie particulièrement atteinte dans son exportation de céréales, n'avait pas manqué d'élever la taxe sur les instruments agricoles, machines-outils, articles de quincaillerie et de ferronnerie que lui fournissait l'Allemagne. Elle cherchait ainsi indépendamment des représailles qu'elle exerçait, à favoriser le développement de son industrie et dans une certaine mesure, compensait les pertes qu'elle allait subir du fait de l'accroissement des droits sur les produits agricoles (1).

Pendant cette période où les esprits étaient tendus en Allemagne, la France n'ayant pas à traiter avec elle a pu rester simple spectatrice et cet avantage très appréciable est une des conséquences souhaitées par les négociateurs de l'article 11 du traité de Francfort.

Les critiques n'ont point manqué aux traités de Bülow tant à l'étranger qu'en Allemagne où on les a appelés *Misshandelsverträge*, mauvais traités de commerce. Les droits sur les céréales ont été tout particulièrement atta-

(1) G. Blondel, *op. cit.*

qués. « Le point noir du nouveau tarif allemand, a dit M. Ludwig Lang se trouve dans les droits sur les produits agricoles et ils en constituent le plus grand et le plus sérieux danger (1). »

Il semblait tout d'abord qu'avec ces traités on allait revenir à une politique économique plus libérale, mais la marche vers une protection de plus en plus rigoureuse n'a fait que s'accroître. Les tarifs ont été surélevés, puis on a fait quelques concessions, mais en nombre assez limité. On doit cependant reconnaître qu'ils permettent à l'Allemagne et aux pays qui ont contracté avec elle, d'assurer à leur industrie, pendant une période de douze années, une certaine stabilité, avantage très appréciable. Quant aux résultats de leur politique commerciale, les statistiques nous seront une preuve du parti que les Allemands ont su en tirer. C'est devenu un lieu commun que de parler des moyens employés par eux pour l'expansion de leur commerce. Il semble que leurs procédés sont nouveaux et cependant, on en avait fait depuis longtemps la constatation. Nous ne pouvons résister au désir de citer cet extrait d'un article du *Moniteur officiel de l'Empire français* du 30 juin 1860.

« Pour les articles de Paris, c'est Berlin et Munich qui nous supplantent en Allemagne en accommodant nos modèles au goût du pays. La plupart du temps, néanmoins, pour leur donner plus de faveur auprès du public,

(1) Ludwig Lang, professeur à Buda-Pesth, *Hundert Jahre Zollpolitik*.

les marchands annoncent ces produits comme venant de Paris. » Et plus loin : « Ce qui serait surtout désirable, c'est qu'il entrât dans les mœurs de nos négociants d'envoyer leurs fils à l'étranger, de les placer dans des maisons de commerce où ils apprendraient les langues, les usages. Ils continueraient à développer les relations internationales et s'en prépareraient eux-mêmes pour l'avenir. C'est ainsi que la plupart des jeunes gens de Rostock (Mecklembourg-Schwerin) vont chercher en France un complément d'éducation commerciale qui devient chaque jour indispensable dans la carrière du négoce et de l'industrie. »

Cette page ne pourrait-elle pas être écrite aujourd'hui ? Nous sommes porté à le croire en lisant le rapport que publiait le 16 juin 1910 le *Moniteur du Commerce*, rapport dans lequel un de nos agents consulaires à Odessa signalait combien peu les industriels et commerçants français sortent de leur routine. Cinquante ans après que les critiques, par nous citées plus haut, ont été signalées dans le *Moniteur officiel de l'Empire*, nous les avons retrouvés dans les « Avis commerciaux du Ministère du Commerce et de l'Industrie », au *Journal officiel* (30 juillet 1910) de la *République française*. Nous citons : « Malgré la publicité donnée actuellement par la presse aux questions de ce genre (débouchés) malgré les articles insérés dans le *Moniteur officiel du Commerce* et dans le *Journal officiel*, les négociants et industriels français ne sortent pas de leur apathie.

« Tous veulent faire des affaires, mais tous veulent que les affaires viennent à eux et ne consentent pas à se déranger pour les faire..... C'est en venant dans le pays qu'on se rend compte de ses besoins, de sa mentalité et de sa façon d'y traiter des affaires. C'est en venant sur place qu'on fait des affaires et qu'on sait s'arranger pour satisfaire la clientèle avec le minimum de risques.

« C'est ce que font tous nos concurrents les plus sérieux, les Allemands, qui à la première demande d'agents représentants sérieux n'hésitent pas à faire ce voyage dont nos compatriotes s'exagèrent la durée et les dépenses (1). »

Ce nous est une preuve de plus qu'à une habile politique douanière, les Allemands savent ajouter les qualités qui sont indispensables pour la conquête des marchés étrangers.

Les traités de commerce signés par le chancelier de Bülow répondaient, nous l'avons vu, au besoin pour l'Allemagne de trouver des débouchés pour son industrie. Pour que ces traités conservent leur valeur, il est nécessaire qu'une application loyale en soit faite ; si cette condition première n'est point observée par un des contractants, l'autre ou les autres jouent le rôle de dupes. C'est pourquoi on doit se mettre en garde contre les nations qui pratiquent le procédé appelé « dumping » lequel consiste à établir deux prix, l'un très bas pour l'étranger, l'autre très élevé pour le marché intérieur. Malheureusement les

(1) *Journal officiel* du 24 juin 1910, p. 5377.

nations industrielles tendent de plus en plus à user de cette pratique que les droits de douane ne peuvent que difficilement empêcher. M. Luzzati, l'économiste italien bien connu, appréciait, en 1902, comme il suit cette pratique : « Le système protecteur constitué des Trusts ou des Cartels aboutit nécessairement à un renchérissement de la vie à l'intérieur, ainsi qu'à une exportation forcée. Et le résultat sera le même si l'État qui soutient l'exportation comme cela avait lieu pour le sucre ou si ce sont les Trusts ou Cartels qui trouvent dans un tarif protecteur les ressources nécessaires à cet effet. On nous dit maintenant que l'Europe ne le cède en rien à l'Amérique en ce qui concerne ces engins destructeurs de toute politique douanière rationnelle. Je dois avouer que c'est la vérité et que c'est surtout l'Allemagne qui avec ses quatre cents cartels menace de ruiner tout équilibre douanier (1). »

M. J. Domergue avait écrit en même temps « qu'on ne saurait se lier avec un pays dont l'organisation économique est telle que les relations commerciales avec lui ne peuvent plus présenter de sûreté que si on conserve la pleine et libre possession de ses moyens de défense (2). »

Notre régime de 1894 en nous laissant la maîtrise de nos tarifs nous rendait la défense possible en même temps que la clause de la nation la plus favorisée nous permettait d'user des avantages que l'Allemagne avait accordés aux

(1) *La Réforme économique*, du 16 novembre 1902.

(2) La même, 23 novembre 1902.

autres nations pour les produits qu'elle n'avait pas pu spécialiser.

C'était aussi pour la France un des bénéfices de l'article 11 du traité de Francfort.

CHAPITRE V

La clause de la nation la plus favorisée en ce qui a trait particulièrement à l'article 11. — Généralités sur la clause. — Son effet sur les traités de commerce. — La clause de réciprocité. — L'article 11 est tourné par les spécialisations. — Une interprétation de l'article 11 par la Chambre de commerce de Paris. — Solution. — Appréciation sur l'article 11, — Difficultés avec la Belgique du fait de l'article 11. — L'article 11 et les Compagnies d'assurances françaises en Alsace-Lorraine.

Depuis 1871, la clause de la nation la plus favorisée a réglé les relations économiques entre la France et l'Allemagne. Quel est le sens de cette règle? Dans son application peut-elle être faussée et de quelle manière? C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre.

Par les traités de commerce les États déterminent les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les échanges entre leurs nationaux et les étrangers, c'est-à-dire leurs importations et leurs exportations. Ils sont les plus importants des traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques des États qui signent aussi entre eux des conventions postales, télégraphiques, téléphoniques, des conventions de navigation maritime, des conventions moné-

taires, des poids et mesures, industrielles, littéraires, agricoles, etc... Les traités de commerce, parmi leurs avantages, présentent celui « d'établir une solidarité entre tous les pays, en dehors même de leurs parties contractantes, par la « clause dite de la nation la plus favorisée », qu'il est d'usage d'insérer dans tous les traités et en vertu de laquelle toute concession faite par un pays à un autre se trouve de plein droit étendue à tous ceux avec lesquels il a déjà traité (1). »

Cette clause n'est pas de date récente bien qu'elle ait surtout reçu son application depuis le traité de 1860 entre la France et l'Angleterre. Ses avantages et ses inconvénients ont d'ailleurs été très diversement appréciés. On ne s'accorde pas sur son origine que les uns veulent trouver au ^{xii}^e siècle dans les relations des cités commerçantes de l'Italie avec les princes arabes, les autres dans les capitalisations ou accords entre la Porte et les nations occidentales. Ce qui est seulement certain, c'est que la clause avec sa formule actuelle se retrouve dans le traité anglo-espagnol de 1713 où elle visait « toutes les libertés et immunités, tous avantages et privilèges qui ont été ou seront à l'avenir accordés à la nation la plus favorisée (2). » Cette clause trouve son application la plus fréquente dans les traités de commerce, mais elle s'étend aux conventions

(1) Charles Gide, *op. cit.*, p. 374.

(2) Louis Bonnet. *La clause de la nation la plus favorisée*. Thèse Grenoble, 1900.

les plus variées, réglant les rapports de nation à nation qu'il s'agisse du droit public ou du droit privé.

On a dit que cette clause dans les traités de commerce présente « une gravité particulière que l'on accepte trop aisément, sans se douter du retentissement considérable qu'elle peut avoir sur les destinées économiques du pays (1). » Pour les uns, elle est un corollaire indispensable des traités de commerce. « Les États qui négocient ces traités cherchent la conciliation la plus équitable entre leurs intérêts ; ils s'arrêtent aux clauses qui leur paraissent les plus conformes aux circonstances dans lesquelles ils négocient. Si l'un des contractants accorde à un autre État des avantages particuliers, il ne le fait qu'au détriment de l'autre contractant, et celui-ci est en droit de protester, de déclarer que les conditions du traité sont modifiées, **que** la valeur du traité en est altérée et que par suite, il a été commis un abus. C'est pour éviter ces réclamations et les graves inconvénients qui en résulteraient que les États ont adopté l'usage d'assurer d'avance et réciproquement, tous les avantages que chacun pourrait accorder à d'autres États (2). »

Elle a d'autre part soulevé contre elle les protestations d'un grand nombre de Chambres de commerce et aussi des économistes de l'école réaliste. « Il est bien inutile, a écrit M. Cauwès, de peser dans les négociations les avan-

(1) A. Mérinhac. *Traité du droit international public*, 1907, p. 689.

(2) Funck-Brentano et Sorrel. *Précis de droit des gens*, 2^e édit. cité par L. Bonnet.

tages réciproques, si l'équilibre doit être presque aussitôt rompu par une convention parallèle. Si l'on ne tient pas compte, dans un traité, de la situation particulière des contractants, de leurs forces respectives, des ressources dont ils disposent, du degré de faveur qu'on peut leur accorder sur le marché national, le régime des traités n'est plus qu'un tarif général, incessamment remanié sans les avantages de contrôle et d'indépendance que garantit le vote régulier d'une loi de douanes (1). »

Les citations que nous pourrions relever dans tous les camps et prises chez les économistes les plus qualifiés nous seraient la preuve qu'on n'est pas près de s'entendre sur cette clause, dont il nous semble bien difficile de ne pas faire usage étant donné la multiplicité et la diversité des échanges commerciaux. La clause de la nation la plus favorisée a été plus particulièrement propice aux principes des libre-échangistes, c'est pourquoi on l'a vue figurer dans tous les traités dont elle était la conséquence naturelle après 1860 pendant la période où les idées libérales avec Cobden et Bastiat avaient gagné les Gouvernements. Cette clause ne s'adaptant pas à la politique réaliste, il y a actuellement une tendance à la remplacer par la clause dite de réciprocité et par la spécialisation des produits. Toutefois, malgré l'ingéniosité qu'il est possible de déployer pour diversifier les produits, il nous semble que le nombre de ceux qu'on arrivera à spécialiser de telle

(1) Cauwès, t. II, cité par L. Bonnet.

sorte que certains pays soient pour ces produits complètement tenus à l'écart, sera assez limité par rapport au nombre de plus en plus considérable des positions que comprennent les tableaux des tarifs.

La clause de réciprocité ancienne déjà, puisqu'on la trouve dans le traité célèbre de Méthuen, conclu en 1703 entre l'Angleterre et le Portugal, reparait aussi dans un traité conclu entre la France et les États-Unis le 6 février 1778 (1). Elle est basée sur ce principe que « la concession ou faveur sera accordée gratuitement, si elle l'a été gratuitement aux autres États et moyennant la même compensation ou son équivalent si elle était conditionnelle (2). » C'est la formule du traité conclu entre les États-Unis et la Belgique le 10 novembre 1845. On voit que cette formule sépare les concessions gratuites des concessions conditionnelles. Quand deux pays signent entre eux un traité, c'est à condition que l'un ne sera pas évincé tôt ou tard par une convention entre l'autre contractant et un État tiers. Si un avantage est accordé gratuitement à ce dernier pays, l'autre contractant en bénéficiera immédiatement *ipso facto*, mais si cette faveur n'est accordée que contre un avantage équivalent, l'autre puissance n'en jouira qu'en faisant elle aussi des concessions.

Ce système est particulièrement employé par les États-Unis d'Amérique. Alors que la clause de la nation la plus

(1) Nogaro et Moye. *Les régimes douaniers*, p. 21.

(2) Le même, p. 22.

favorisée est générale et indéterminée, la clause de réciprocité est au contraire limitée et précise. Elle ne réserve pas les surprises du système des négociations inauguré par les Allemands.

Ces spécialisations sont la caractéristique du tarif douanier allemand du 26 décembre 1902 et des traités de commerce conclus ensuite. Il est clairement apparu qu'elles ont été inspirées par le désir de tourner l'article 11 du traité de Francfort. Elles sont un moyen d'assurer en même temps une étroite protection et par les traités de commerce de s'assurer des débouchés. Elles engagent les États à passer des conventions commerciales avec l'Allemagne qui donne ainsi, à ceux qui contractent avec elle, la garantie qu'ils ne seront pas, pour certains de leurs produits, très spécialisés, concurrencés par la France.

Nous reviendrons sur ces spécialisations qui ont été une des causes déterminantes de la révision de notre tarif de 1892, remplacé par celui du 29 mars 1910.

Nous avons vu que le gouvernement allemand, dès la promulgation de la loi de douanes du 26 décembre 1902, s'était attaché à conclure des traités de commerce sur de nouvelles bases et que ses pourparlers avaient abouti de juin 1904 à janvier 1906 à des traités avec la Belgique, la Russie, la Roumanie, la Serbie, l'Italie, la Suisse et enfin avec l'Autriche-Hongrie. Il était important de connaître leur répercussion sur le commerce extérieur de la France. A cet effet les Chambres de commerce furent invitées à étudier les conséquences pour notre exportation, de ces

traités allemands. La Fédération des industriels et commerçants français et aussi le Syndicat central des agriculteurs de France de leur côté se livrèrent dans le même but à une enquête. Dans son rapport, la Chambre de commerce de Paris signalait d'une manière particulière les graves inconvénients du troisième paragraphe de l'article 11 du traité de Francfort.

« Nous attirons, écrivait-elle, l'attention sur ce paragraphe restrictif peu connu, qui donne le droit à la France de profiter des avantages douaniers accordés par l'Empire d'Allemagne aux six nations sus-indiquées, mais en exclue des faveurs qu'il pourrait accorder à tous les autres (1). »

Or, l'Allemagne a attribué le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée à quarante-un États énumérés par le Bulletin international des douanes en juillet 1898.

Nous donnons ci-dessous la liste de ces États, à cause de l'importance qu'il y a à la bien examiner pour la solution de la question qui se posait à la Chambre de Commerce de Paris.

Pays jouissant en Allemagne du traitement de la nation la plus favorisée.

« En vertu d'une décision du Conseil fédéral en date du 16 mai 1898, le tableau des pays jouissant du traitement de la nation la plus favorisée en Allemagne est modifié de la façon suivante :

« République Argentine, *Belgique*, Chili, Danemark,

(1) *Procès-verbaux de la Commission des douanes*, Noël, président de la Commission, 1 vol. Paris, 1903.

Equateur, Égypte, *France*, y compris les colonies, les possessions d'outre-mer et la principauté de Monaco, Grèce, *Grande-Bretagne*, y compris les colonies et les possessions d'outre-mer, Guatemala, îles Hawaï, Honduras, Italie y compris la République de San-Marin, Colombie, République de Libéria, Madagascar, Maroc, Mexique, Nicaragua, *Pays-Bas*, y compris les colonies et les possessions d'outre-mer, *Autriche-Hongrie*, y compris les territoires de Bosnie et d'Herzégovine faisant partie de la circonscription douanière, ainsi que la principauté de Zichtenstein, État libre d'Orange, Paraguay, Perse, Roumanie, *Russie*, Salvator, Suède et Norvège, *Suisse*, République Sud-Africaine (Transvaal), Turquie avec la Bulgarie et la Roumélie Orientale, Tunisie, États-Unis d'Amérique, Zanzibar, territoires allemands exclus de la circonscription douanière, colonies et protectorats allemands. »

La Chambre de Commerce de Paris ajoutait : « En vertu même de l'art. 11 du traité de Francfort, la France ne profitera en rien des concessions douanières que le gouvernement impérial accordera aux quarante et un pays que nous venons d'énumérer, sauf aux six pays suivants : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche et la Russie.

« La France pourra donc être exclue des réductions de tarifs accordés soit aux États-Unis d'Amérique dont la production industrielle devient de jour en jour plus redoutable pour l'Europe entière, soit à l'Italie, soit à l'Espagne, dont l'importation des vins outre-Rhin ainsi que nous

l'avons établi précédemment, concurrence l'introduction des vins français. »

M. Noël concluait avec la Chambre de Commerce de Paris qu'il y avait là « pour nous un très réel danger qui pourrait nous mettre dans un état d'infériorité notable vis-à-vis des pays que nous venons d'énumérer. »

La Chambre de Commerce de Paris avait donné leur sens le plus étroit aux dispositions stipulées dans le paragraphe 3. En effet, ce paragraphe spécifie bien que si l'une des puissances contractantes, l'Allemagne ou la France accorde des faveurs à des États autres que ceux qui y sont nommés, l'autre puissance contractante ne bénéficiera pas des dites faveurs. Mais, il ne dit pas que quand l'Allemagne fera un avantage à ces six États, la France n'en profitera pas et inversement si c'est la France qui consent ces avantages.

Or, dans la liste des quarante États bénéficiant vis-à-vis de l'Allemagne sans restriction, de la clause de la nation la plus favorisée, figurent les six nations mentionnées dans le paragraphe 3. L'Allemagne leur concède le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée et la France doit être traitée de la même manière. Si donc elle met l'Angleterre sur le même pied que l'Italie et le Guatemala par exemple, la France doit bénéficier des tarifs concédés à à deux nations, puisqu'elle doit être traitée comme l'Angleterre. C'est d'ailleurs dans ce sens que la solution a été donnée à la question de la Chambre de Commerce de Paris.

L'art. 11 nous oblige à une très grande prudence dans nos tractations avec les puissances dont les relations commerciales avec nous sont placées sous le régime de la clause de la nation la plus favorisée. Nos rapports avec la Belgique, de ce fait, subissent en 1911 une certaine tension (1).

Émus par l'annonce d'un relèvement de nos tarifs, les Belges, dès avant l'adoption de notre dernier tarif douanier du 29 mars 1910, nous menaçaient de taxer lourdement nos articles de luxe. Ils voulaient bien rester libre-échangistes, mais ils demandaient pour leur sécurité commerciale, un traité à long terme et à tarif annexé. Le principe de l'autonomie qui guide la politique douanière de la France, ne peut subir une pareille atteinte, la Belgique nous menace d'établir des droits fiscaux dans l'espoir de nous forcer ainsi la main.

Pourrions-nous concéder aux Belges un tarif plus réduit par une convention analogue à celle passée avec la Suisse ? La réponse sera négative si l'on songe qu'une concession par exemple sur les machines, en vertu de l'art 11 du traité de Francfort, profiterait immédiatement et dans quelle mesure, vu le développement de son industrie mécanique, à sa concurrente l'Allemagne. Nous ne saurions occasionner surtout à nos industriels du Nord un préjudice semblable à celui qui résulterait pour eux, des concessions faites dans le sens demandé par la Belgique. Il est vraisemblable que les Belges en présence de ce préju-

(1) *L'Opinion*, 11 mars 1911. « Nos difficultés douanières avec la Belgique » André E. Sayous.

dice que nous ne pouvons infliger à nos industriels, apporteront toute la conciliation possible dans leurs rapports avec nous. Il est inutile de signaler que les industriels allemands établis en Belgique ne se montrent pas satisfaits de cette conséquence pour eux de l'art. 11 du traité de Francfort.

Nous ne nous arrêterons pas à l'étude des droits des Allemands résidant en France et des Français résidant en Allemagne. Examiner en quoi et comment la clause de la nation la plus favorisée, spécifiée au paragraphe 2 de l'article 11 peut les atteindre n'entre pas dans notre cadre, les conséquences de l'application de cette clause dans ce cas, étant tout particulièrement d'ordre juridique. Nous signalerons seulement que quand il s'est agi des sociétés commerciales la dernière partie du paragraphe 2, visant « l'admission et le traitement réciproque des sujets des deux nations et de leurs agents » a donné lieu à une interprétation complètement différente en France et en Allemagne.

Les Compagnies françaises d'assurances en Alsace-Lorraine étaient trop puissantes au gré du Gouvernement allemand et le 11 mars 1881 il leur était enjoint de cesser leur fonctionnement. Les sociétés protestèrent contre cette mesure, à leur sens illégale. Elles s'appuyaient sur l'art. 11 du traité de Francfort assurant qu'elles devaient être traitées comme l'Autriche dont les sociétés pouvaient fonctionner en Allemagne depuis une convention de 1878.

L'autorisation ne leur fut pas davantage accordée et la Compagnie *le Phénix* profitant d'un non-paiement de primes

porta l'affaire devant les tribunaux allemands. Ceux-ci jugèrent que l'arrêté du 11 mars 1881 était très justifié, parce que le terme *angehoerige* traduction de l'expression « sujets des deux nations » n'avait un sens que pour les personnes physiques.

Inversement, en France, interprétant dans un sens large l'article 11 du traité de Francfort, la Cour de Cassation le 1^{er} juillet 1893 infirmait un arrêt de la Cour de Paris qui déniait à une société anonyme allemande, la Banque d'Alsace-Lorraine, le droit d'ester en justice. L'arrêt était basé sur ce que le droit accordé par l'article 11 du traité de Francfort aux allemands d'être admis en France au même traitement que les Français en Allemagne « ne comporte aucune distinction ni à raison des personnes qui peuvent être des personnes morales aussi bien que des personnes physiques (1). »

Tant en France qu'en Allemagne, les avis de la doctrine ont été, sur ce point, différents.

Nous allons voir maintenant, pour en revenir aux relations douanières, quelles ont été pour la France les conséquences du tarif allemand de 1902 et des traités de commerce qui l'ont suivi.

(1) L. Bonnet, *op. cit.*

TROISIÈME PARTIE

L'article 11 dans la politique douanière de la France et de l'Allemagne depuis 1902 jusqu'à 1911

CHAPITRE PREMIER

L'agriculture allemande en 1890 et en 1903. — Statistique. — Procès-Verbaux de la Commission des douanes présentés à la Chambre par M. Noël en 1903. — Les 19 classes du tarif allemand. — M. Noël attire l'attention sur l'article 11. — Une statistique du « Statistisches Jahrbuch ». — Les aggravations de tarif général allemand. — Les spécialisations. — Les droits sur les boissons. — L'article 11 est tourné par certaines spécialisations. — La loi allemande du 9 juillet 1909 sur les vins. — Un des bénéfices de l'article 11. — La fabrication des vins en Allemagne. — Spécialisations. — Les droits sur le bétail — L'article 11 est tourné par le traité de commerce avec la Suisse.

Nous avons étudié les causes qui ont déterminé l'Allemagne, en 1902, à modifier son régime douanier, et constaté qu'elle avait pris pour base de ses traités de commerce une tarification très élevée. Il était clair que

l'Allemagne voulait se défendre, mais dans quelle mesure? La clause de la nation la plus favorisée nous liant réciproquement par l'article 11 du traité de Francfort allait-elle continuer à recevoir son éducation normale et quelle serait la répercussion sur notre commerce du nouveau tarif avec ses spécialisations? Nous allons tout d'abord examiner **sommairement** quelle était en 1903 et pendant la période qui a **immédiatement précédé** le vote du tarif douanier, la production de l'**agriculture allemande** et de son industrie, ses importations, ses exportations..

En ce qui concerne l'agriculture, l'**Allemagne qui** en 1890 avait environ 20 millions et demi d'hectares **cultivés**, en 1903 en possédait 26 millions. En 13 ans donc elle a mis en valeur 13 millions d'hectares soit 30 % de plus. La population agricole qui en 1882 était de 11 millions d'individus, s'était élevée en 1903 à 18 millions.

La culture de la pomme de terre d'où l'Allemagne tire son alcool, en grande partie destiné à l'exportation, a pris un très grand développement, mais plus encore la betterave dont la culture pour la production du sucre était en 1900 de 13 millions de tonnes, chiffre bien supérieur à celui de la production en France. Les mines dont l'industrie occupait en 1903, 800.000 personnes ont accru leur rendement dans une proportion considérable; de 69 millions de tonnes en 1888, l'extraction houillère est arrivée à 108 millions en 1903. La métallurgie a prospéré dans de telles proportions que l'Allemagne est devenue pour l'Angleterre une redoutable concurrente. Du fait de cet

accroissement dans son industrie l'Allemagne pouvait tout craindre du mouvement protectionniste dans le monde et le désir de conserver des débouchés pour ses produits l'a dans une certaine mesure rendue prudente dans l'établissement de ses tarifs. Tout aussi puissante est l'industrie textile qui, en 1903, occupait 682.000 hommes et 461.000 femmes. La France fournit à l'Allemagne une partie de la laine pour cette industrie qui nécessite du coton brut, du lin, du chanvre, du jute, de la soie grège et de la bourre de soie.

L'industrie des produits chimiques est devenue la première du monde.

En 1903 le commerce extérieur de l'Allemagne s'élevait au chiffre de :

9.800 millions de marks dont : 5 milliards 400 millions pour les importations et 4 milliards 400 millions pour les exportations.

L'Allemagne a acheté à la France pour 272 millions de marks de produits, et elle lui en a vendu, la même année pour 248 millions, balance en notre faveur de 22 millions de marks. De 1892 à 1901 les importations en Allemagne ont augmenté de 46 %, en France seulement de 6 %.

Pour la même période décennale les exportations ont augmenté en Allemagne de 50 %, en France de 16 %. La Grande-Bretagne dans le même temps avait accru ses exportations de 19 %, les Etats-Unis de 43 %, la Suisse de 27 %, la Belgique était demeurée stationnaire.

Il est maintenant intéressant de savoir comment à la

veille du nouveau tarif, en 1901, se décomposaient l'importation et l'exportation en Allemagne.

Importations. — L'Allemagne recevait de l'étranger :

	Millions de marks —
Grains et farines, pommes de terre, riz.	753
Coton	444
Laine brute	233
Bois de construction	213
Peaux brutes	155
Soie brute	118
Houille	115

De cette statistique il ressort d'abord que l'Allemagne en 1901 avait déjà à demander à l'étranger par suite de l'accroissement de sa population, une partie des denrées nécessaires à son alimentation. Les matières premières pour son industrie fournissaient une forte part de son importation.

En 1901, elle exportait pour les principaux produits (1) :

	Millions de marks —
Sucre	239
Tissus de coton	245
Machines	213
Tissus de laine.	166

(1) Ces chiffres ont été relevés dans les procès-verbaux de la Commission des douanes déposés par M. Noël en 1903.

Fonte, fer, acier	149
Tissus de soie	139
Livres, cartes, gravures.	148
Vêtements	131
Houille	216
Coke.	55

En 1902, nos exportations en Allemagne se sont élevées à 492 millions de francs celles de l'Allemagne en France à 422 millions de francs soit une balance en faveur de la France de 70 millions de francs.

Mais de ce côté aussi l'Allemagne a fait un grand effort qui devait nous rendre très circonspects, car la balance en notre faveur a été en 1895 de 208 millions de francs, année exceptionnelle il est vrai, mais de 1894 à 1902, il est à constater que la différence devenait de plus en plus petite.

Nous donnons pour 1902 sur le chiffre total de notre exportation en Allemagne les principaux produits que nous y avons envoyés, avec, exprimée en milliers de francs, la somme qu'ils représentaient.

	Milliers de francs
Vins	24.157
Peaux et pelleteries brutes.	42.580
Tissus de soie et passementerie, rubans de soie	18.824
Coton et laine.	14.571
Laines et déchets	64.176
Peaux préparées.	10.051

Tissus de laine	7.830
Chevaux	5.792
Outils, ouvrages en métaux	4.970
Vêtements et pièces de lingerie cousues	19.285
Soie et bourre de soie	6.597
Produits chimiques	9.370
Bimbeloterie	8.566
Orfèvrerie or et argent	6.172
Machines et mécaniques	5.195
Papier, carton, livres	4.357
Tissus de coton	3.969
Fils de laine	5.536
Poteries, verreries cristaux	3.542
Huiles fines et pures	1.891
Horlogerie	2.629
Caoutchouc	5.850
Fruits de table	3.367
Eaux de vie, liqueurs	1.043
Meubles, ouvrages en bois	2.002
Ouvrages de modes, fleurs artificielles	2.710
Bestiaux	0.126
Colis postaux	75.791
Autres articles	39.338

Importations d'Allemagne en France, même année 1902

	Milliers de francs
Houille et coke	29.743
Machines	16.557

Minerais de toute sorte.	18.853
Tissus de soie	9.112
Tissus, passementerie de coton . . .	11.413
Produits chimiques.	11.191
Poteries, verres, cristaux.	14.101
Tissus, passementerie, rubans de laine.	9.687
Papier, carton, livres, gravures. . .	9.461
Outils, ouvrages en métaux	9.024
Bière	7.401
Béliers, moutons	10.046
Pâte cellulose	5.620
Laines et déchets de laine	5.294
Peaux préparées.	4.002
Vêtements et lingerie	2.152
Orfèvrerie, bijouterie or et argent . .	2.605
Horlogerie	2.627
Fonte, fer, acier.	2.677
Pommes de terre, légumes	2.074
Bijouterie en métaux communs dorés et argentés.	1.130
Céréales	0.645
Amidon	0.505

Par la comparaison des tableaux qui précèdent, il est facile de voir que la concurrence allemande se fait particulièrement sentir sur nos houilles, nos machines, nos papiers, nos produits chimiques.

C'est en examinant ces tableaux et aussi les modifications

que la loi de 1902 et les traités qui ont suivi ont apportées aux tarifs, que nous pourrons voir quelles mesures s'imposeront pour la protection de notre production nationale.

Le tarif allemand de 1902 (26 décembre) est divisé en 19 classes qui comprennent 946 positions, alors que le tarif précédent n'en contenait que 391.

Ces classes sont les suivantes :

- I. Produits du sol ;
- II. Matières premières minérales ;
- III. Acides gras, savons ;
- IV. Produits chimiques ;
- V. Matières textiles ;
- VI. Cuirs et articles de cuir, articles de boyaux ;
- VII. Articles de caoutchouc ;
- VIII. Tresses et objets tressés ;
- IX. Balais, brosses ;
- X. Articles à sculpter et à modeler
- XI. Papier ;
- XII. Livres ;
- XIII. Articles en pierre ;
- XIV. Articles en argile ;
- XV. Verres et verreries ;
- XVI. Métaux précieux et articles en métaux précieux ;
- XVII. Métaux communs ;
- XVIII. Machines véhicules ;
- XIX. Armes à feu, horlogerie, jouets d'enfants, instruments de musique.

Dans la première classe, à l'article Fruits : ils entraient en franchise, le nouveau tarif les frappe d'un droit variant entre 10 et 25 francs. Notre exportation s'est élevée en 1902 à 3.367.000 francs. Le rapporteur appelle sur cette situation l'attention des pouvoirs publics.

Dans la même classe, les chevaux sont taxés non plus par tête, mais *ad valorem*. Le rapporteur signale qu'il peut y avoir là un arbitraire considérable qui pourrait en tenant compte en outre de l'élévation des tarifs, empêcher nos éleveurs de traiter des affaires avec l'Allemagne. Alors que les chevaux, en France, sont taxés suivant l'âge jusqu'à 15 francs par tête, le tarif allemand peut aller jusqu'à 450 francs.

Nous verrons plus loin comment les traités de commerce conclus par l'Allemagne le 22 juin 1904 avec la Belgique, le 26 janvier 1905 avec l'Autriche-Hongrie, devaient par d'habiles spécialisations sur les races des chevaux, tourner, à notre préjudice, l'article 11 du traité de Francfort.

Le droit sur le bétail variait peu du nôtre. Il était de 22 fr. 50 par 100 kilos. Une spécialisation devait plus tard permettre à la Suisse de bénéficier pour son bétail d'un tarif plus réduit.

Dans la même classe (1^{re}) les vins méritent d'attirer l'attention d'une manière toute particulière à cause de l'importance de notre exportation en Allemagne, que le nouveau régime allait compromettre. Nous aurons à y revenir en étudiant les tarifs qui ont résulté des traités conclus entre l'Allemagne et quelques États de l'Europe.

Dans la 3^e classe, les savons à l'ancien tarif conventionnel étaient exempts, ils sont portés au tarif général avec un droit allant de 6 fr. 75 à 12 fr. 50.

Dans la 4^e classe rien à signaler.

Dans la 5^e classe les matières textiles animales et végétales, et les ouvrages de ces matières, cheveux, plumes de parures montées, éventails et chapeaux, dont les importations françaises en Allemagne s'étaient en 1900 élevées à 64.915.100 francs, ont fait l'objet d'une étude particulière de la part de « l'Association générale des tissus et matières textiles » qui a signalé le caractère ultra-protecteur des tarifs.

Le rapporteur, M. Parison a conclu : « Nous espérons que le Gouvernement prendra en mains quand le moment sera venu, la défense de nos intérêts ; il peut être assuré que le concours de tous les représentants du commerce et de l'industrie des tissus ne lui fera pas défaut. »

6^e classe. — L'Allemagne élève les tarifs, mais elle est exportatrice de peaux préparées et cuir ouvré et teint. M. Noël considère qu'il y aurait lieu d'élever nos droits sur ces produits au cas où l'Allemagne persisterait à barrer la route à nos vins.

7^e et 8^e classes. — Tarifs augmentés.

9^e et 10^e classes. — Des rapports qui en Allemagne ont motivé l'augmentation, il résulte que l'industrie de la broserie française a été visée d'une manière toute particulière.

11^e classe. — Le tarif sur le papier, le carton, et articles en ces matières est augmenté.

12^e classe. — Livres, images, tous ces articles sont exempts.

13^e, 14^e, 15^e, 16^e classes. — Tarifs augmentés, il faudra songer à se défendre.

16^e classe. — Métaux précieux. L'exportation française en Allemagne est importante. C'est elle que le nouveau tarif très élevé semble viser au point qu'il deviendrait prohibitif.

17^e classe. — Métaux communs. Non augmentés, mais dès qu'ils ont subi un commencement de main-d'œuvre, le tarif est très élevé au point de faire craindre la disparition de la petite industrie qui exporte en Allemagne pour 5 millions de francs.

18^e classe. — Machines. Les voitures automobiles paieront suivant leur poids. La taxe varie de 187 fr. 50 les 100 kilos pour les poids les plus faibles à 25 francs les 100 kilos pour les voitures dont le poids dépasse 1.000 kilos. Ces droits élevés visent certainement notre industrie automobile qui a pris ces temps derniers une très grande extension.

Pour la 19^e et dernière classe qui comprend les armes à feu, l'horlogerie, les jouets, l'Allemagne a une industrie très active et ne redoute pas la concurrence, aussi les droits sont-ils modérés.

Des conclusions du rapporteur, nous ne retiendrons que les paragraphes qui les résument : « Les droits que l'Alle-

Allemagne vient d'inscrire à son tarif du 26 décembre 1902 ne lui sont en général pas nécessaires pour faire vivre son industrie. Sans eux, elle a su grandir et prospérer, ils doivent donc être considérés non comme une garantie nécessaire pour elle, mais comme une menace pour les nations qui entretiennent des relations commerciales avec elle.

La France se trouve vis-à-vis de l'Allemagne dans une situation délicate par suite du traité de Francfort.

Son devoir est de suivre avec la plus grande attention les conventions que pourra conclure l'Allemagne, les conventions qu'elle sera appelée à faire de manière à ce que la terrible lutte économique que semble présager une telle politique douanière ne la trouve pas désarmée.

C'est pour cette raison que nous avons tenu à mettre sous les yeux de la Chambre, les éléments d'appréciation indispensables pour la mettre en mesure, si besoin était, de prendre des résolutions rapides, capables de garantir à notre production vinicole ou à notre production industrielle un marché extérieur qu'elle a conservé à force de patience, d'énergie et de sacrifices. »

Les relations de l'Allemagne avec les États tant européens qu'extra-européens sont réglées soit par des traités dans lesquels la clause de la nation la plus favorisée peut être seule stipulée, soit par le tarif général pour les pays qui ne lui font aucune faveur. — L'annuaire statistique de l'Empire allemand le *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich* de 1903 a établi que la proportion dans laquelle les

États liés par la clause de la nation la plus favorisée achètent ou vendent à l'Empire est de 63 %.

Nous donnons ci-dessous les exportations et les importations de l'Allemagne avec les trois classes de pays.

Exportations 1904

Pays à traités	2.181.000 fr.
Pays ayant le traitement de la clause de la nation la plus favorisée . .	4.178.000
Autres pays	284.000
Total. . . .	6.644.000 fr.

Importations 1904

Pays à traités.	2.824.000 fr.
Pays ayant le traitement de la clause de la nation la plus favorisée . .	5.359.000
Autres pays	397.000
Total. . . .	8.580.000 fr.

Ce tableau permet de voir l'importance de la clause de la nation la plus favorisée puisqu'il suffit à un État de traiter avec seulement quelques pays, pour que ses rapports, par la simple convention de cette clause qui ne nécessite pas de longs pourparlers, soient étendus à la presque totalité des pays du monde.

Les industriels français très émus par l'aggravation des tarifs ont fait entendre à ce moment, des récriminations

dont M. Noël nous a transmis l'écho. Mais l'office impérial de statistique de Berlin, prévoyant peut-être des représailles, a tenu à calmer leurs justes inquiétudes et a publié un tableau dans lequel il a montré quels articles ont été maintenus aux droits anciens, quels autres ont été aggravés ou réduits par le tarif général et les traités qui ont suivi la promulgation de la Loi douanière du 26 décembre 1902.

Parmi les produits industriels dont le tarif n'a subi aucune modification, nous relevons : Dans les produits de diverses industries textiles : Les fils et certains ouvrages en soie, en laine, fils de coton et cotonnades. — Livres, cartes, musique. — Produits chimiques. — Fer, fonte, acier et ouvrages en ces matières. — Objets en totalité ou en partie en métaux précieux. — Vêtements, objets de toilette, chapeaux de femmes et fleurs artificielles. — Papier, articles de parfumerie.

Les craintes pour tous ces articles avaient été très vives.

Dans les articles industriels dont les droits ont été relevés, nous trouvons : les automobiles, quelques ouvrages en soie en totalité ou en partie ; les ouvrages en cuir ; les brosses à ongles et les brosses à dents fines, les ouvrages en caoutchouc ; les meubles et ouvrages en bois ; certains vêtements et objets de toilette, fils et tissus de laine ; objets en verre.

Des réductions de droits ont porté sur les fils et tissus de coton, sur des ouvrages en soie ou demi-soie.

Après avoir signalé les articles sur lesquels les tarifs ont reçu des augmentations, bénéficié de réductions ou

n'ont subi aucune modification, « l'Office impérial allemand » a établi son relevé en prenant pour base une somme de 300 millions de marks dans laquelle les importations françaises étaient proportionnellement représentées. Sur ces 300 millions, les produits industriels figurent pour un quart, les matières premières pour un autre quart, l'autre moitié consiste en produits agricoles.

Il est certain que des réductions très appréciables ont été opérées, mais les statistiques françaises (1) ont montré néanmoins que parmi les produits industriels vendus à l'Allemagne dont le total en 1903 s'élevait en francs à 131.358.000, la plupart ont été frappés de droits plus élevés qu'antérieurement et qu'ainsi nos exportations ont été rendues plus difficiles.

Il nous reste à examiner les droits sur les produits de notre agriculture et de notre élevage, et pour cela nous passerons rapidement en revue ces divers produits, ne nous arrêtant que sur ceux qu'ont plus particulièrement atteints les spécialisations (2).

Céréales. — Le chiffre des céréales vendues par la France à l'Allemagne en 1904 a été seulement de 219.500 fr. Les droits sur ces produits ne présentent donc pour nous aucun

(1) Fédération des industriels et commerçants français, juin 1905 — mai 1905, André, E. Sayous.

(2) Publications du syndicat central des agriculteurs de France : *Les exportations françaises en présence des récentes modifications douanières*, mémoire présenté par le Syndicat central de France, sur la demande de M. le Ministre de l'Agriculture, par G. Wampach.

intérêt. Les graines à ensemercer dont nous exportons en Allemagne une quantité assez considérable ont supporté un droit de 5 francs au lieu de 3 fr. 75, mais la compensation s'établit avec les graines que nous recevons d'Allemagne et notre commerce, pour ces produits, n'est pas compromis.

Pour les *huiles* fixes pures, fixes aromatiques et les huiles volatiles, l'Allemagne a fait des spécialisations préjudiciables au commerce de la France. Mais là encore les traités ont réduit dans une bonne mesure les droits portés au tarif général de 1902. Pour en donner un exemple, les huiles d'olives pures qui, au tarif conventionnel actuel sont portées à 3 fr. 75 figuraient au tarif général pour 12 fr. 50.

Fruits. — Ici encore la rigueur du tarif général a été adoucie. Certains fruits, comme les abricots qui figuraient pour 10 francs les 100 kilos sont exemptés. Aussi les prunes du 1^{er} septembre au 30 novembre. Les fraises qui figuraient avec le chiffre de 25 francs ne sont taxées que 12 fr. 50.

La France ne souffrira pas du nouveau tarif pour ces articles, si les formalités de douane ne sont pas tracassières et si le transport en territoire allemand s'effectue dans des conditions de rapidité désirable. Nous verrons qu'il n'en est pas toujours ainsi et que de nombreuses et continuelles protestations, d'ailleurs très justifiées se font entendre. M. Méline a protesté contre ces procédés en écrivant « que

les tarifs de douane devaient être avant tout une œuvre d'égalité et de justice et non de ruse internationale, qu'ils devaient être appliqués loyalement et que rien n'était plus blâmable que le système qui consiste à aggraver les droits par des procédés détournés, des formalités inquisitoriales ou vexatoires destinées à aggraver les importations tout en ayant l'air de leur ouvrir la porte (1). »

Nous n'avons rien à signaler en ce qui concerne les légumes et pommes de terre, les fourrages, les plantes et arbustes de terre pour lesquels notre exploitation n'est pas compromise.

Les boissons. — L'Allemagne, nous avons eu l'occasion de le voir dans un tableau donné plus haut, est une cliente importante de nos vins. C'est au sujet de ce commerce que les difficultés avec elle sont les plus grandes par suite de l'accroissement donné aux tarifs en ce qui concerne nos grands crûs et nos vins mousseux. Nous avons aussi lieu de nous plaindre des facilités accordées en Allemagne pour l'imitation de nos différents vins et surtout des spécialisations qui ont favorisé l'Italie et l'Autriche au préjudice de la France.

Au tarif général les vins rouges paient :

En tonneaux ou en wagons-réservoirs avec un contenu en alcool de 14 % au maximum, 30 francs par 100 kilos.

(1) *La Réforme économique*, 11 février 1910, article écrit dans *Le Temps*, cité par P. Sinceny.

Avec un contenu de plus de 14 ‰, mais ne dépassant pas 20 ‰ en poids. 37 f. 50

Avec un contenu en alcool de plus de 20 ‰ en poids 200 »

Dans d'autres récipients :

Vins mousseux 150 »

Autres vins et moûts frais. 60 »

Sous le tarif de 1879, les droits étaient les mêmes pour ces deux dernières catégories et de 25 francs au lieu de 30 pour la première.

Le système de 1902 était simple, si le traité du 3 décembre 1904 de l'Allemagne avec l'Italie ne l'avait modifié au profit de cette dernière puissance.

On tournait l'article 11 du Traité de Francfort et voici de quelle manière : la plupart des vins du midi de la France, ont une teneur en alcool inférieure à 9 degrés, les vins d'Italie au contraire dépassent presque tous 10 degrés.

Dans ce traité, il était stipulé que les vins rouges et moûts de raisins rouges destinés au coupage sous contrôle paieraient 18 fr. 75 par 100 kilos. C'eût été bien si on s'en fût tenu à cette réduction, mais une remarque explicative précise que ce taux réduit ne sera appliqué qu'aux vins rouges naturels et aux moûts de vins rouges « contenant en poids 9,5 ‰ au moins et 20 ‰ au plus d'alcool, ou s'il s'agit de moûts de glucose et contenant, en outre, à la

température de 100 degrés centigrade, 28 grammes au moins d'extrait sel par litre de liquide (1). »

Enfin les vins du type Marsala paieront 25 francs. Il était difficile de marquer plus clairement qu'on tenait à avantager l'Italie. En 1909, le Reichstag a élevé les droits d'entrée en Allemagne à 180 marks pour le Champagne et à 350 pour les cognacs. Toutefois le Conseil fédéral fut autorisé à réduire ces droits jusqu'à 130, 225 et 300 marks. Usant de la latitude qui lui était laissée, le Conseil fédéral décida que ce tarif minimum serait applicable jusqu'au 1^{er} juillet 1910. A cette dernière date, usant de nouveau de son droit, il a élevé de 50 marks chacun de ces tarifs qui sont en 1911 ceux qu'a votés le Reichstag sans aucune atténuation.

Le Conseil fédéral n'a-t-il pas su résister aux réclamations qu'ont fait entendre les commerçants allemands après la promulgation de notre dernier tarif de douanes du 29 mars 1910, que nous étudierons plus loin ? A-t-il simplement été guidé par le désir d'accroître les recettes de douanes ? On peut croire que ces diverses causes ont dicté sa détermination qui a présenté un caractère de représailles. Nous sommes d'autant plus fondé à le penser que le Comité de l'Association des industriels allemands laquelle compte 25.000 membres, avait déclaré qu'il était décidé « à réclamer éventuellement des représailles à son Gouvernement (2). »

(1) Cité par G. Wampach.

(2) *Le Temps*, 2 juin 1910.

Cette augmentation a porté à un taux excessif le droit sur les vins de Champagne. Le poids du verre est compris dans la taxe et une bouteille pèse deux kilos. La bouteille qui était tarifée auparavant à 3 fr. 25 paie à partir du 1^{er} juillet dernier 3 marks 60 soit 4 fr. 50. Le droit a ainsi augmenté de 1 fr. 50 par bouteille en quelques années (1).

Enfin, cette série de mesures a été complétée par une décision du 20 juillet 1910 du Conseil fédéral, modifiant l'ordonnance du 9 juillet 1909 contenant le règlement pour l'exécution de la loi sur les vins. Dans l'article 14 le Bundesrath précise les conditions d'analyse auxquelles devront satisfaire les vins étrangers à leur entrée en Allemagne. Il faut cependant ajouter qu'à la suite d'une convention passée par les gouvernements français et allemands « nos vins peuvent être dispensés de la formalité d'analyse en douane s'ils sont accompagnés d'un certificat de chimistes officiels français sous certaines conditions de garantie (2). »

Ce régime nous est très défavorable à trois points de vue. D'abord le nombre des laboratoires d'établissements œnologiques agréés par l'Allemagne, est notoirement insuffisant (3) ; puis les frais d'analyse sont très élevés en Allemagne, enfin, par la perte de temps qu'occa-

(1) *Le Temps*, 18 juin 1910.

(2) Fédération des industriels et commerçants français, novembre 1909 pour les conditions de garantie, voir le *Journal officiel* des 17 et 25 septembre 1909.

(3) *Le petit Temps*, 20 octobre 1909.

sionnent ces analyses, les vins s'accumulent à la frontière et ces retards sont très préjudiciables à nos commerçants.

En ce qui concerne la faculté de pouvoir produire en Allemagne des certificats d'analyse établis par des chimistes français, du côté allemand on a fait remarquer que le Gouvernement de l'Empire avait en la circonstance fait preuve de beaucoup de courtoisie. En France on a été d'avis que nous n'avions fait que bénéficier des mêmes avantages qui avaient été concédés à l'Autriche de par l'article 11 du traité de Francfort (1). Pour ce qui est des lenteurs et des tracasseries de la douane allemande, nous avons eu personnellement l'occasion en Allemagne d'entendre les récriminations très justifiées d'un honorable commerçant français au moment même où il avait à souffrir des nombreuses entraves mises à la circulation de ses vins. « Ces difficultés, nous disait-il, ne peuvent trouver leur raison que dans le désir de limiter les exportations des vins français en Allemagne. »

Déjà en 1909, ces mesures avaient fâcheusement impressionné l'opinion publique en France et on pouvait lire la phrase suivante dans une Revue répandue dans le monde du commerce et de l'industrie. « En Allemagne on comprend qu'un jour ou l'autre, la France manifestera vivement sa mauvaise humeur (2). » La décision du Bundesrath, prise le 1^{er} juillet 1910 n'a point été faite pour modifier cette

(1) *La Réforme économique*, 1909.

(2) Fédération des industriels et commerçants français, André-E. Sayous, novembre 1909.

appréciation qui sous la même plume se manifestait en juin 1910 de la manière suivante : « Ce que l'Allemagne veut surtout, c'est par des mesures tracassières et par des barrières relevées, nous obliger à passer avec elle une Convention commerciale complétant le fameux article 11. Elle se trompe singulièrement. »

Les débouchés pour nos vins avaient été encore restreints pour la loi du 7 avril 1909 dont nous avons eu à faire mention au sujet des analyses. L'article 7 de cette loi déclare en effet que « le coupage fait avec des produits d'origine différente peut être dénommé d'après une partie du mélange à la condition que cette partie soit dominante en quantité et qu'elle détermine le genre de coupage (1). »

Ainsi, un mélange composé de 51 0/0 de vin de Bordeaux et de 49 0/0 d'un vin quelconque d'Italie ou d'Espagne peut être vendu comme vin de Bordeaux. On conçoit le préjudice que porte à votre viticulture une semblable mesure, dont les deux ports de Brême et de Hambourg n'ont pas tardé à tirer profit en réexploitant en grande quantité des vins fabriqués en Allemagne et vendus sous l'étiquette de vin de Bordeaux ou de Bourgogne. Il y a là évidemment de quoi ne pas arrêter de sitôt les plaintes de nos viticulteurs et de nos commerçants.

Deux articles du tarif général, les chevaux et le bétail vont encore retenir notre attention.

Le nombre des chevaux importé par divers pays en

(1) *Le Temps*, 8 mai 1910.

Allemagne avait été de 110.165 en 1904 alors que, cette même année, elle n'en avait exporté que 11.491. L'importation a représenté une valeur de 113.475.000 francs, alors que l'exportation allemande s'était chiffrée par 7.557.000 francs. Il y avait donc là, et il y a encore une source de débouchés pour les éleveurs français. Mais dans leur traité avec la Belgique, les Allemands ont totalement modifié leurs tarifs par des spécialisations qui ont placé les éleveurs Belges dans une situation privilégiée. Les chevaux des races dites brabançonne flamandes et ardennaises bénéficient de réductions à conditions cependant qu'il soit « produit pour chaque cheval un certificat délivré par un agent de l'Etat Belge attestant que l'animal appartient exclusivement à la race pure flamande brabançonne ou ardennaise ou au croisement de ces races entre elles (1). » (Tarif B, annexé au traité germano-belge) ; à l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne a aussi consenti des réductions sur les chevaux de race norique pure provenant d'un croisement d'un étalon de cette race avec une jument d'une autre race, mais de pur sang.

Des avantages ont été accordés à la Russie, mais en vertu de l'article 11 ils ont profité à la France. Quand les importateurs paient 62.50 pour ces chevaux de races privilégiées, les chevaux français supportent une taxe de 90 francs.

Dans une autre classe, pour des chevaux dont la valeur oscille entre 1.500 et 1.875 francs, les chevaux français paient

(1) Cité par G. Wampach p. 89.

150 francs, les chevaux belges et austro-hongrois 93.75.

Pour les chevaux français d'un prix supérieur à 3.250 francs, la taxe est de 450 francs, pour les chevaux de race norique elle est de 150 francs. C'est sur cette catégorie que porte la plus forte réduction.

Bétail. — Les traités avec la Roumanie, avec la Russie, avec la Suisse ont modifié le tarif général. Le quintal de poids vif de 22 fr. 50 est passé à 18 francs. Mais la Suisse et l'Autriche-Hongrie bénéficient pour leurs races montagnardes d'un traitement de faveur. Cependant pour l'Autriche-Hongrie l'avantage est peu appréciable. Il ne profite aux importateurs que pour les taureaux de race pure qui sont taxés seulement 11 fr. 25 par tête.

La Suisse qui trouvait les droits trop élevés pour elle, n'a consenti à traiter qu'au prix de sensibles réductions. L'Allemagne a cédé, mais désireuse de faire profiter la Suisse seule de l'abaissement des tarifs, elle a spécialisé avec une remarquable subtilité. Le bétail bovin doit présenter des caractères déterminés et bien différents des races montbéliardes; le mufle doit être noir, marginé de brun très clair presque blanc, les ongles noirs, l'extrémité des cornes noire et l'extrémité de la queue foncée. En outre, il était spécifié pour le cas cependant où des éleveurs français présenteraient du bétail avec ces caractères, que les animaux importés devraient avoir été élevés à une altitude d'au moins 300 mètres au-dessus du niveau de la

mer et avoir pendant l'été passé un mois, temps minimum à une altitude de 800 mètres au plus.

Il nous resterait à examiner les viandes, les produits de laiterie, les volailles et encore d'autres articles de l'industrie agricole, mais nous n'irons pas plus loin dans cette constatation du caractère très protecteur des nouveaux droits sur les produits de l'agriculture. L'impression qui se dégage de l'étude de ces spécialisations, c'est que l'Allemagne, quand elle a dû consentir des faveurs, a pris le plus grand soin de n'en pas faire bénéficier la France. Son droit a été indiscutable ; elle a imposé des conditions et, pour bénéficier des faveurs qu'elle accordait il n'y avait évidemment qu'à y satisfaire ; mais, par cela même qu'elle savait l'impossibilité où nous nous trouvions de produire les articles qu'elle spécifiait avec tant d'habileté, elle nous a fourni pour la protection de nos produits, des arguments que n'allaient pas manquer de produire les partisans de la révision des tarifs de notre régime douanier de 1862.

C'est à cette révision en ce qui a trait à nos rapports avec l'Allemagne que nous allons consacrer le chapitre suivant.

CHAPITRE II

Relèvement des tarifs dans tous les pays. — La Commission des douanes à la Chambre commence ses travaux en 1903. — Elle conclut à la révision du tarif douanier. — Le bilan du régime de 1893. — Statistique. — Les spécialisations doivent-elles faire déplorer l'existence de l'article 11. — Le rapport de M. Jean Morel, l'article 11. — Une parole du chancelier de Bülow démentie. — L'opinion de M. Thierry sur les spécialisations. — M. Morel prouve que les spécialisations nous sont préjudiciables. — La loi douanière est votée à la Chambre le 29 décembre 1909.

Nous nous étions arrêté à 1892 en ce qui concerne la France pour suivre dans sa marche la politique douanière de l'Allemagne et nous avons pu constater que ce dernier pays s'était entouré de barrières plus hautes et par le procédé des spécialisations, avait pu sur certaines positions de son tarif, tourner la clause de la nation la plus favorisée. Du fait de ces nouveaux droits, la surcharge douanière qui en est résultée pour nous, peut être estimée à 13 % environ. S'inspirant des procédés de l'Allemagne, un certain nombre de pays d'Europe ont à leur tour élevé leurs tarifs et eux aussi spécialisés. Les positions en Autriche se sont élevées de 357 à 658, en Suisse de 723 à 1.164. En 1906, l'Espagne exagérant encore la protection, nous faisait supporter une majoration de

36 % et portait le nombre de ses positions de 410 à 697.

Les États hors d'Europe pendant la même période avaient procédé aussi à la révision de leurs tarifs. La tendance à une protection plus marquée, s'est nettement accentuée de 1892 à 1910 dans tous les pays, mais avec plus d'habileté que par le passé. Partout les produits ont été soigneusement définis dans leur nature, leur espèce, et tous les points par lesquels ils révèlent une particularité ont été précisés. On s'est évertué à trouver des différences entre des produits qui étaient apparus jusque-là comme semblables au point de vue de leur taxation, de telle sorte que, sans nommer le pays qu'on a voulu favoriser, on a posé des conditions telles que celui-là seul a pu les remplir et ainsi la clause de la nation la plus favorisée a perdu une partie de sa valeur. Nous avons vu de quelle manière, sans que la France ait jamais été désignée, l'Allemagne a contre elle usé de spécialisations, tournant par ce procédé l'article 11 du traité de Francfort.

La France donc trouvait dans l'exemple que lui donnaient les autres pays de bonnes raisons pour reviser son tarif douanier. En outre, depuis 1892, l'industrie avait créé des machines, des outils, des produits nouveaux auxquels il devenait nécessaire d'assigner une place dans notre nomenclature. On avait bien modifié quelques articles de notre tarif minimum, mais ces changements avaient été imposés, nous l'avons vu, par les circonstances. Enfin et surtout, la sauvegarde des intérêts de

notre agriculture et de notre industrie, commandait un remaniement des tarifs. Dès 1903 la Commission des douanes de la Chambre s'était mise à l'étude des tarifs étrangers. En 1905, le ministère du commerce avait fait distribuer une traduction des traités passés par l'Allemagne, à tous les groupements économiques de notre pays, qui étaient invités à signaler leurs observations. Par tous les moyens d'information, le gouvernement chercha à connaître l'opinion du pays. Elle se traduisit, par la très grande majorité des avis, non pas en faveur d'une refonte complète de notre régime douanier, mais d'une révision de tarifs.

Le 2 juillet 1906, la Commission des douanes sur la demande de MM. Klotz, Jean Morel et Paul Bourély adoptait à l'unanimité un projet de résolution tendant à la nomination d'une commission d'études « en vue de la révision du tarif des douanes et en particulier de l'incorporation des articles concernant les industries nouvelles et de la refonte de la nomenclature (1). » Le gouvernement se tenant sur la réserve n'avait point tout d'abord voulu exprimer son sentiment sur ces questions. Mais dès qu'il fut éclairé, il le manifesta le 7 novembre 1907 à la Chambre où M. Doumergue, ministre du commerce et de l'industrie, déclarait qu'il devenait nécessaire de modifier le tarif de 1892, non point seulement parce qu'il avait

(1) *Journal officiel*, documents parlementaires, Chambre, 1908, Annexe 1999. Rapport général fait au nom de la Commission des douanes par M. Jean Morel.

vieilli, mais surtout par ce motif qu'il avait reconnu dans les négociations auxquelles « il avait été appelé à prendre part dernièrement avec les pays voisins, que nous étions placés dans une situation défavorable. »

L'enquête générale avait permis de « discerner aisément, écrivait dans son rapport M. Jean Morel, la prééminence définitive des idées réalistes sur les conceptions stériles d'une orthodoxie économique » ; elle avait prouvé en même temps que les principes du régime de 1892 ne devaient pas être mis en cause. Ces avis peuvent être résumés dans le vœu du Comité du commerce extérieur, qui avait demandé le maintien d'un tarif minimum pour permettre au gouvernement de résister aux demandes des pays étrangers et l'augmentation du tarif maximum en bien des points devenu insuffisant, « en vue de faciliter au gouvernement la conclusion de conventions commerciales avantageuses et révisables (1). »

Le régime de 1892 qui avait donné lieu aux plus fâcheuses prédictions, n'a pas ébranlé notre stabilité commerciale. Alors qu'on pouvait craindre qu'il donnât lieu à des remaniements continuels, en 18 ans il a été touché seulement à une quarantaine d'articles environ, dont quelques-uns ont été abaissés. Les augmentations ont surtout revêtu un caractère de fiscalité. Nous avons ainsi conservé la maîtrise de nos tarifs, et la fixité n'en a que peu souffert. Notre commerce extérieur qui de 1887 à 1896

(1) Rapport de M. Jean Morel.

n'était que de 7.500 millions (1), a été en 1910 d'environ 12 milliards. La France de 1881 à 1891 avait importé annuellement 1.488 millions de denrées alimentaires, elle en avait exporté 695 millions, d'où un déficit annuel de 793 millions. Or de 1900 à 1907 la France n'a plus reçu de l'étranger que 871 millions et elle en a exporté 877, d'où un bénéfice pour elle de six millions. On ne peut donc que constater la prospérité de la France au point de vue économique sous le régime douanier de 1892. Un économiste connu, M. Edmond Théry, a fait le bilan du régime douanier de 1892 et a publié le résultat de ses recherches faites « avec un souci évident de sincérité et de patriotisme » (2) qui l'ont amené à conclure que le régime douanier de 1892 a fait ses preuves et qu'il faut le conserver en l'améliorant. Quelle part dans cette prospérité revient au régime douanier? la question ne nous semble pas aisée à résoudre. Mais au point de vue spécial où nous nous sommes placés, nous devons reconnaître que le régime de 1892 a permis à la France de tirer profit, comme nous l'avons vu précédemment, de l'article 11 du traité de Francfort.

Tarif actuel insuffisant pour pouvoir négocier avec les pays étrangers, lacune provenant de découvertes récentes ou des progrès faits dans l'industrie, nécessité d'une protection plus efficace à cause de l'aggravation des

(1) Lavissee et Rambaud, p. 779, T. XII.

(2) Rapport de M. Jean Morel, déjà cité.

charges de nos producteurs par l'effet des nouvelles lois sociales, extension du dumping contre lequel il devenait nécessaire de se défendre, enfin se mettre en garde contre les procédés tendant à tourner la clause de la nation la plus favorisée, telles sont les principales raisons qui ont motivé tant de la part des économistes que de celle des producteurs, en faveur de la révision de notre régime douanier.

La Commission de la Chambre des députés présidée par M. Klotz avec M. Jean Morel comme rapporteur général, a examiné avec un soin tout particulier tous les moyens pour donner satisfaction à ces desiderata de la généralité des groupements économiques et des producteurs nationaux.

Nous ne suivrons la discussion au cours de laquelle a été fixé le nouveau tarif douanier qu'en ce qui concerne nos relations commerciales avec l'Allemagne. Nous relèverons avec impartialité les principaux arguments fournis par les orateurs les plus qualifiés en matière d'économie politique pour compléter ainsi notre opinion sur l'effet des spécialisations et voir si elles affectent un caractère tel, qu'à elles seules, elles soient un motif de déplorer l'existence de l'article 11 du traité de Francfort.

La discussion générale commença le 15 juin 1909 à la Chambre des députés. M. Paul Beauregard prit le premier la parole. Après avoir déclaré que la question qui se posait devant la Chambre était surtout une question de mesure, M. Beauregard faisait remarquer que le rappor-

teur, M. Jean Morel, qui exprimait les idées de la Commission, s'était laissé rapidement gagné par ses propres tendances protectionnistes. Il en voyait la preuve dans son ardeur à vouloir prendre des mesures de rétorsion en réponse aux spécialisations de l'Allemagne. Et ici se place un incident qui comporte un enseignement au sujet du soin qu'on ne saurait trop mettre à vérifier les citations attribuées à des personnages officiels des gouvernements étrangers.

M. Jean Morel s'en rapportant à des paroles citées trois ans auparavant à la tribune et qui n'avaient point été démenties, avait écrit dans son rapport au sujet des spécialisations qui figuraient au traité Germano-Suisse : « Ainsi s'est justifié, par une amplification nouvelle, le système préconçu dont le chancelier de l'Empire vantait les avantages au cours de la discussion du tarif général.

« La force de notre nouveau tarif, dit-il, c'est qu'il comprend 946 articles et qu'il est très spécialisé, ce qui veut dire que sur tel article nous pouvons faire des concessions à l'Autriche, à l'Italie, à la Russie, sans que ces concessions s'appliquent à la France. Entre l'article français et l'article russe, italien-autrichien analogue, on trouvera aisément des différences très petites en réalité, mais suffisantes pour qu'on puisse appliquer deux paragraphes différents. »

« Le document, dit M. Paul Beauregard, mérite d'être cité. » Il nous semble qu'il aurait mérité surtout d'être contrôlé, les chefs de gouvernement apportant d'ordinaire

plus de mesure dans leurs discours quand ils ont traité leurs relations avec des puissances étrangères. Aussi M. Aynard, tout en rendant justice à la bonne foi de M. Jean Morel avait-il dû faire remarquer que cette citation n'était pas exacte, qu'elle avait été démentie par un communiqué de source officielle adressé à la *Gazette de Cologne*, et M. le Ministre du commerce, avait-il ajouté, sait peut-être que nos ambassadeurs n'ont jamais porté le texte qui vient d'être cité, à la connaissance du gouvernement (1). »

Il fut reconnu que la citation avait été de la traduction d'un journal allemand sans caractère officiel et M. Paul Beauregard continua sa critique du projet de la Commission, en demandant à notre gouvernement d'éviter des difficultés qui « viendraient à notre grand dommage compliquer la politique française dans le monde. »

La Commission, nous l'avons vu, avait projeté dans son programme des mesures contre le dumping et les preuves ne manquèrent point pour démontrer combien cette pratique était en usage en Allemagne. M. Plichon en cita quelques faits parmi lesquels celui très caractéristique d'une usine allemande qui faisait en automne 1908, le même jour deux marchés pour du *spiegel* ou fonte au manganèse, l'un en l'Allemagne pour l'industrie allemande à 106 francs la tonne, l'autre au prix de 85 francs, pour

(1) *Journal officiel*, Chambre, séance du 15 juin 1909.

une usine française (1). La prime fournie par le syndicat était de 20 0/0. Des mesures évidemment s'imposaient pour enrayer cette pratique.

Mais les spécialisations, pour tous, ne présentaient pas le caractère de gravité qu'on leur avait attribué. C'était le sentiment de M. Thierry qu'on avait beaucoup effrayé la Chambre en parlant de l'Allemagne « dont personne, ajoutait-il, moins que moi n'est le défenseur, je n'aurais qu'à rappeler mon origine natale pour en donner tout de suite la preuve. » Il montrait ensuite que les exportations françaises en Allemagne avaient en 1907, atteint le chiffre de 649.693.000 francs, alors que la même année l'Allemagne avaient exporté pour 638.157.000 francs de produits soit environ 11 millions de moins. Les spécialisations, disait M. Thierry, c'est la « tendance sentimentale » qui selon lui avait pris sa source dans la citation inexacte dont nous avons fait mention.

Il expliquait qu'il avait, lui aussi, commencé l'examen du projet sous l'empire d'une certaine prévention, mais, qu'à l'étude il avait reconnu que les spécialisations autour desquelles on avait fait beaucoup de bruit, étaient en réalité réduites à cinq, et que même pour trois d'entre elles, notre exportation en Allemagne avait augmenté.

D'autre orateurs ont vu dans les spécialisations un protectionnisme inquiétant pour notre exportation. Parlant du désaveu tardif donné à la citation de M. Jean Morel,

(1) *Journal officiel*, Chambre, 17 juin 1909.

M. Georges Gérald disait : « Malheureusement si les termes changent les faits restent les mêmes (1). » Ce qui lui donnait le droit d'affirmer « que l'Allemagne après avoir ressuscité le protectionnisme agonisant il y a quelque trente ans, a invoqué le protectionnisme agressif et en a fait un système d'organisation militaire et de conquête. » Et plus loin : « On voit par là ce qui reste de l'article 11 du traité de Francfort. Et je le dis, messieurs, sans acrimonie contre l'Allemagne, il ne faut pas qu'on s'y trompe ; elle se croit menacée, elle se défend en choisissant ses armes. Nous avons bien le droit, j'imagine, d'en faire autant et au besoin de riposter. » Il constate lui aussi que les tracasseries de la douane allemande dont on a parlé, entravent notre commerce d'exportation des vins, que le traité de Francfort ne joue plus pour nous, de ce fait que l'Allemagne a concédé un régime de faveur à l'Autriche pour ses vins de Tokay, à l'Italie pour ses Marsala, au Portugal pour ses Porto. Le moyen, pour M. Georges Gérald, de remédier à ces difficultés, c'est de revenir à la pratique des traités de commerce qui sont « pour le moment l'œuvre essentielle, rénovatrice à laquelle les pays les plus protectionnistes comme l'Allemagne se sont fortement attachés. »

Pour répondre aux arguments de M. Thierry au sujet des spécialisations allemandes, M. Jean Morel, le rapporteur général était entré dans le détail ; l'exportation de nos

(1) *Journal officiel*, Chambre, 25 juin 1909.

chevaux de 6.972 têtes en 1907 était descendue à 5.346 en 1908. Parmi les spécialisations qui ont le plus touché notre pays, il citait les tissus de soie, les éventails à main et il donnait les chiffres. La moutarde en poudre, qui expédiée dans des petits récipients paie 75 francs par 100 kgr. alors que dans d'autres récipients elle n'est taxée que 3 fr. 75. Les viandes finement préparées qui de 43 fr. 75 passent à 93 fr. 75. Les poissons, quand ils sont préparés en vue d'une consommation fine, ils supportent une taxe de 93 fr. 75.

Lorsque nos vins de Champagne ou nos vins mousseux entrent en Allemagne, on pèse la bouteille avec son contenu et le droit est perçu sur l'ensemble. Les rubans sont taxés non sur le poids, mais « sur tout ce qui habille le ruban, la bobine, les cartons, le papier autour duquel le ruban est enroulé pour être présenté dans des conditions de fraîcheur et d'état convenable. » Et M. Morel, mettant sous les yeux de la Chambre un échantillon, a démontré que pour un ruban de 30 grammes, le poids du papier et du tambour est de 99 grammes, lesquels sont taxés comme le ruban au taux de 12 fr. 50 par kilogramme. Enfin M. Jean Morel prouve que de 1901 à 1905, avant l'application des nouveaux tarifs, notre exportation en Allemagne grandissait régulièrement ; depuis que ces tarifs sont en vigueur, l'essor s'est ralenti, et alors que l'augmentation était, de 1901 à 1905 de 41, 8 0/0, en 1908 elle n'a plus été que de 2 0/0. Il fait ensuite la preuve qu'inversement les exportations de l'Allemagne en France se sont

accrues et qu'ainsi était justifiées les propositions d'augmentation de tarifs, faites par la commission des douanes.

Celle-ci trouva d'ardents défenseurs parmi lesquels M. Jules Dansette. Répondant à ceux qui avaient qualifié le projet de la commission de politique du pain cher, cet orateur avait rappelé ces mots de Pouyer-Quartier poursuivant en 1879 sa campagne protectionniste à travers la France ; « que m'importe de payer mon pain deux sous si j'ai quatre sous pour l'acheter et quel bénéfice aurai-je à le payer un sou si j'ai juste le sou nécessaire pour l'acheter. » En terminant, M. Jules Dansette adressait un éloquent appel à la Chambre : « Au nom de l'intérêt démocratique, de l'intérêt français, de l'intérêt fiscal et de l'intérêt social, je vous demande d'adopter les conclusions de la Commission des douanes en ce qu'elles confirment et fortifient le tarif de 1892 (1). »

Les représentants les plus autorisés de tous les partis s'étaient fait entendre au cours de cette discussion générale que le Ministre du commerce avait qualifiée « de si belle et si instructive » dans un discours où il exprimait sa conviction que « le gouvernement et la Chambre resteraient dans la tradition nationale, dans l'esprit du régime de 1892, en s'écartant de toute exagération, et en soumettant simplement, modérément, raisonnablement nos tarifs à un effort dès lors très légitime de correction et de mise au point. »

(1) *Journal officiel*, Chambre, 5 juillet 1909.

Le 9 juillet 1909 la Chambre décidait de passer à la discussion des articles, dès l'ouverture de la session extraordinaire, en octobre.

Le 29 décembre 1909, après plus de deux mois consacrés pour une grande partie à la discussion des articles, la Chambre des députés par 465 voix contre 42 sur 507 notants adoptait le projet de loi portant révision du tarif général des douanes.

CHAPITRE III

Une campagne contre l'augmentation des tarifs. — Une circulaire du Comité franco-allemand de Paris. — Les Allemands tourneraient l'article 11 par des tracasseries douanieres. — Au Sénat, M. Sculfort parle des procédés employés pour tourner l'article 11. — M. Méline traite la question des spécialisations. — Le Ministre du commerce et les spécialisations. — La loi douanière est votée au Sénat le 2 mars 1910. — Résultats de la révision. — Éléments pour conclure.

La commission des douanes du Sénat dont M. Noël était le rapporteur général avait suivi avec le plus grand soin la discussion à la Chambre et comme elle reconnaissait que les tarifs avaient été établis dans la juste limite pour la protection de notre commerce et de notre industrie, il était à présumer que les débats ne traiteraient pas en longueur. Il y avait aussi, pour le Sénat, un motif pressant de hâter le vote de la loi.

Le 1^{er} avril 1910 allait être mise en vigueur aux États-Unis la loi Payne-Aldrich votée le 5 août 1909. Le tarif, unique et d'ailleurs ultra-protecteur, serait appliqué aux nations fournissant la preuve que leurs tarifs ne frapperaient pas les États-Unis d'une « discrimination

injustifiée (1). » Les autres auraient à supporter à partir du 1^{er} avril une taxe supplémentaire de 25 % ad valorem, pour toutes les positions du tarif américain. Pour éviter à nos exportateurs ces droits accumulés et maintenir leur situation en Amérique, le gouvernement était donc tenu de produire avant le 1^{er} avril notre nouveau tarif.

Prévoyant donc que le délai qui allait s'écouler entre le vote de la Chambre et celui du Sénat ne serait que de courte durée, les pays que nos tarifs atteignaient le plus fortement ne manquèrent pas d'organiser une campagne de presse pour tenter d'impressionner les sénateurs et le gouvernement, en vue d'obtenir par la menace de représailles, un adoucissement aux droits votés par la Chambre des députés. La Belgique se signala par l'âpreté de ses réclamations. L'Allemagne, dont nous n'avions à aucun instant contesté le droit de rivaliser à son gré ses tarifs, malgré le préjudice qui nous était occasionné, fit de son côté entendre de vives récriminations, dont nous donnait connaissance tout particulièrement le Comité franco-allemand de Paris, qui s'est donné pour mission de « servir de terrain privé de conciliation entre les deux pays (2). » Il est d'accord en cela avec la « Deutsch Französischer Wirtschaftsverein. » (Association germano-française à Berlin). Le comité de Paris fit connaître à ses adhérents, par une circulaire les mesures de rétorsion dont nous étions menacés. A la circulaire était jointe

(1) Nogaro et Moye, p. 126.

(2) *La Réforme économique*, du 18 février 1910.

copie de deux articles du *Temps* des 18 et 19 janvier au sujet du conflit douanier en perspective. Les représailles dont nous allions supporter lourdement le poids s'exerceraient sur les vins ordinaires par la rigueur des analyses, par une augmentation de droits sur les vins mousseux, sur les liqueurs, les parfums, par le retard apporté au transport des fruits, des primeurs et des fleurs. Pour l'application de ces mesures de rétorsion « dont l'application est prévue depuis de longs mois, » disait la même circulaire, « il suffirait, sans toucher au tarif, d'apporter quelques modifications aux règlements douaniers ou de rendre simplement plus rigoureuse l'application des règlements actuels (1). »

Nous avons vu que les tracasseries de la douane allemande signalées comme étant en projet n'avaient point attendu le vote d'une loi douanière en France pour s'exercer sur les produits dont fait mention la circulaire datée janvier-février 1910, du comité franco-allemand. Une note communiquée auparavant à la presse par les soins du dit comité avait annoncé l'envoi de la circulaire en question « aux commerçants français et notamment à ceux du midi, leur faisant entrevoir des représailles allemandes, si le nouveau tarif douanier n'était pas modifié par le Sénat. »

Cette circulaire du Comité franco-allemand de Paris ne pouvait manquer de provoquer des commentaires, d'autant

(1) *La Réforme économique*, 18 février 1910.

que le secrétaire général du Comité, au cours d'un séjour dans le midi, avait ensuite « ravivé » dit *La Réforme économique* l'ardeur des groupements industriels en vue de protester devant le Sénat contre le projet de révision douanière » et M. Jules Domergue, le signataire de l'article ajoutait : « Beau et surtout patriotique dessein que nous espérons bien voir échouer comme il le mérite à tous égards (1). »

Le 10 mars 1910, au Sénat avait lieu la première délibération sur la proposition de loi portant révision du tarif général des douanes adopté le 29 décembre 1909, par la Chambre des députés.

Après avoir parlé de l'Angleterre, de la Belgique, de l'Amérique, M. Sculfort arrivait à l'Allemagne : « Ici, disait-il, nous sommes sur un terrain plus ferme, celui du traité de Francfort, qui nous impose réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée. » Il expliquait que nous pourrions répondre aux vexations de l'Allemagne, si on était plus exigeant pour nos vins, si on laissait nos fleurs à pourrir dans les trains ou dans les gares, alors que celles de la rivière de Gênes profiteraient de trains accélérés ; pour cela, on n'aurait qu'à faire rigoureusement analyser les bières allemandes à leur entrée en France, mais, ajoutait-il : « J'ai hâte de dire avec et après M. Méline que ces procédés sont indignes à la fois de l'une et de l'autre des grandes nations intéressées dans la

(1) *La Réforme économique* du 18 février 1910, 4 mars 1910.

question (1). » Après avoir assez longuement étudié les statistiques françaises et allemandes relativement au commerce des deux nations, il concluait qu'il y avait des précautions à prendre en « ce qui concerne l'Allemagne à raison de ce que, en ce pays, les droits de douane dont la fonction doit être simplement protectionniste deviennent offensifs. Il sollicitait contre les cartels des mesures nécessitées par les procédés dont usait l'Allemagne, citait des exemples, et puisque nous avons subi les augmentations de tarifs de 1902-1906 ainsi que ceux des autres nations, il ajoutait : « Est-ce une faveur trop grande que de demander aux pays étrangers qui nous menacent de représailles de nous traiter comme tout le monde, tout simplement? »

Le Sénat, par son approbation manifestait qu'il était bien résolu à ne tenir aucun compte de la campagne d'intimidation poursuivie depuis quelques mois dans la presse francophobe d'outre-Rhin.

Puis, le 11 mars, M. Méline dans un discours très documenté, montrait les avantages du régime douanier de 1892, qui avait permis aux agriculteurs « de faire sortir de terre 700 millions enfouis et cachés » jusque là et que le déficit alimentaire de 695 millions grâce à eux avait disparu pour faire place à un excédent de recettes de 6 millions.

Arrivant à l'Allemagne, il faisait voir de quelle manière

(1) *Journal officiel*, 10 mars 1910, Sénat.

en dépit de la clause de la nation la plus favorisée nous étions atteints par les spécialisations.

« Je ne veux pas insister, dit-il, sur ces spécialisations, je ne veux même pas les juger, soucieux que je suis, dans cette discussion, de ne pas prononcer un seul mot capable d'aigrir nos rapports avec des pays auxquels nous lient des relations commerciales. Je me borne à dire que nous avons répondu à ces spécialisations de la façon la plus noble et la plus digne de nous et refusant d'user des mêmes armes. »

Puis il demandait l'adoption du tarif minimum présenté en insistant sur ce point que ce ne devait pas être un tarif à négociations.

Après lui, M. Peytral, montrant l'importance de notre commerce avec l'Allemagne, signale les inconvénients qui pourraient résulter pour nous, si les rapports avec ce pays étaient rompus.

« Je sais bien, dit-il, que dans une certaine mesure, nous sommes couverts par le traité de Francfort, et que nous pouvons revendiquer pour nos nationaux la clause de la nation la plus favorisée, mais, le traité de Francfort, si efficace qu'il soit, cède devant certaines pratiques administratives et tracassières, dont il est malheureusement trop facile de faire usage lorsqu'on veut déprécier certains produits. » Et M. Peytral énumère tous les procédés dont la douane peut faire usage pour la dépréciation des produits du Midi — nombreux arrêts et séjours prolongés dans les gares — certificats d'origine et surtout application

stricte de la Convention internationale de transports signés à Berne, en vertu de laquelle il est possible de donner aux trains transportant des denrées alimentaires, une vitesse de 12 km. à l'heure.

Le ministre du commerce, M. Jean Dupuy, avait traité au Sénat la question des spécialisations avec toute la réserve que comportait le sujet, mais aussi avec une fermeté qui lui avait valu l'approbation unanime de l'Assemblée.

« Je ne veux pas ici, avait-il dit, imitant mes collègues, rechercher si, par des combinaisons ingénieuses, certains pays, au moment où ils ont établi leur révision douanière dans ces dernières années, ont eu recours aux procédés que l'on indiquait tout à l'heure, c'est-à-dire à des spécialisations, à des spécifications nombreuses, dans le dessein d'atteindre tel produit plutôt que tel autre. Je me bornerai à déclarer au Sénat que de pareilles intentions ne me paraissent nullement se dégager du travail auquel j'ai collaboré à la Commission des douanes de la Chambre, à la Chambre elle-même et à la Commission des douanes du Sénat. En tous cas, ce que j'affirme bien haut, c'est que le gouvernement ne se serait point prêté à de tels procédés, qui consisteraient à taxer différemment des produits, suivant qu'ils viennent de tel ou tel pays. »

Le 14 mars, le Sénat, après un discours de M. Noël, le rapporteur général de la Commission, passait à la discussion des articles.

Le 25 mars après quelques modifications apportées au projet de la Chambre, la proposition de loi portant

révision du tarif général des douanes était adoptée au Sénat par 281 voix contre 3 sur 286 sortants.

La nouvelle loi douanière a été promulguée le 29 mars 1910.

La Chambre et le Sénat par leurs votes venaient de montrer que l'accord était général pour maintenir les idées directrices du régime douanier de 1892 à savoir le principe de l'autonomie avec le système du double tarif.

Ce régime avait ses preuves, il avait la consécration de l'expérience et nous conservions cette liberté dont on faisait tout récemment usage, en promulguant la loi du 28 décembre 1910, qui a fixé le régime douanier applicable aux briquets de poche, aux allumeurs à gaz ou à acétylène et aux armées et autres fournitures destinées à ces appareils. Au numéro 648 du tarif, sont venus s'ajouter les numéros 648 *bis* et 648 *ter*.

On avait armé le Gouvernement contre le dumping, en lui donnant la faculté, dans des conditions déterminées « de frapper d'un droit de 50 % *ad valorem* tout ou partie des articles exempts d'après le tarif (1). »

Le nouveau tarif général comportait des droits supérieurs de 50 % à ceux du tarif minimum. On avait fait des spécialisations et par suite le nombre des positions avait été accru. La liste des articles était considérablement allongée par de nombreux numéros *bis*, *ter*. On avait fait des additions ayant trait à des industries nouvelles, on

(1) Nogaro et Moye, p. 103.

avait bien opéré quelques réductions, mais le tarif minimum avait été relevé sur un grand nombre d'articles.

Nous ne pouvons faire mieux pour indiquer sommairement le résultat de la révision, que de donner le résumé qu'en a fait lui-même à la Chambre, M. Klotz, président de la Commission des douanes.

Pour l'agriculture (1). Consolidation des droits sur les blés, les farineux, les vins; accroissement de la protection sur le bétail, les viandes, les fromages, le miel, les poissons, les légumes, en particulier les pommes de terre et primeurs, les fruits, les graines oléagineuses, les sucres, les huiles, les bois, les choux à choucroute, les houblons, les levures de distillerie, la tourbe pour litière, les betteraves et leurs pulpes, le sucre de lait etc.

Pour l'industrie. Péréquation des taxes sur les pavés, les pierres, les métaux en particulier les aciers spéciaux, les produits chimiques, les poteries, les verres, les cristaux, les tissus, notamment les soies dites pongées, les vêtements, le papier, les peaux et pelleteries ouvrées, l'horlogerie, les machines et leurs pièces détachées, les armes, les chapeaux, les instruments de musique etc.

« Ajoutons que l'industrie parisienne reçoit également un réconfort sérieux pour les articles en celluloïde les accessoires du vêtement, les albums, les gravures, les fourrures, la maroquinerie, les chaussures, les plumes de parure, la broserie, les corsets, la bijouterie, les machines

(1) Nogaro et Moye, p. 110.

à écrire et à calculer, la carrosserie, les automobiles, les instruments scientifiques, les meubles, les ouvrages dorés et argentés, les ouvrages de modes, les fleurs artificielles. »

« En établissant nos tarifs, avait dit à la Chambre le 29 décembre 1909, M. Klotz le président de la Commission des douanes, vous n'avez jamais eu l'idée de frapper plus particulièrement tel ou tel pays. A aucun moment, vous n'avez cherché à exercer la moindre représaille, si légitime fût-elle après les relèvements douaniers exorbitants dont depuis 1903 et plus récemment encore, certains nous avaient donné l'exemple. Mais, inébranlablement attachés sur ce point à la maîtrise de vos tarifs et sur ce point encore en complète harmonie avec le gouvernement, vous avez poursuivi une œuvre défensive de péréquation économique.

« Vous avez, par là même, mis la France à l'abri de toute représaille que votre modération permettrait de considérer, si elle était exercée, comme une véritable agression. »

Le projet avait été discuté au Sénat avec la même fermeté et la même modération. Très dignement, dans les deux Assemblées on avait parlé des conséquences de l'art. 11 et mis à jour les procédés employés pour tourner la clause de la nation la plus favorisée.

La loi allemande du 26 décembre 1902, la loi française du 29 mars 1910 ont nettement fixé les régimes douaniers des deux pays. — Dans le dédale de leur politique économique nous nous sommes efforcé de chercher l'action de l'art. 11 et de rassembler les arguments qui vont nous permettre de donner notre conclusion.

CONCLUSION

Les économistes et les historiens qui ont parlé de l'article 11 du traité de Francfort lui ont consacré à peine quelques pages, et, là-dessus, les opinions les plus divergentes ont été émises. Tantôt cet article a été considéré comme un « empêchement de plus en plus regrettable à l'établissement d'un régime de paix commerciale entre la France et l'Allemagne, et il a valu à nos plénipotentaires d'être taxés d'ignorance et de négligence ; tantôt cet article a paru une clause de sauvegarde pour les deux nations et on est allé jusqu'à qualifier de trait de génie, le fait pour M. Pouyer-Quertier d'avoir réussi à insérer dans le traité la clause perpétuelle de la nation la plus favorisée.

Nous pensons que ces appréciations sont également exagérées et que les délégués de M. Thiers n'ont fait que tirer le meilleur parti d'une situation que M. de Bismarck leur avait rendue particulièrement difficile.

Cet article si loué ou dont il a été tant médité, a-t-il eu vraiment les effets qu'on lui a attribués, c'est ce que nous avons cherché à déduire des événements économiques,

survenus depuis 1871. Nous avons constaté au cours de notre étude que l'art. 11 n'avait pas eu sur l'évolution commerciale de la France et de l'Allemagne une influence telle qu'il ait à lui seul orienté les décisions des deux pays dans le choix de leur régime douanier. La complexité des causes qui guident la marche économique d'une nation est telle que des lois de douane ne peuvent à elles seules lui assurer la prospérité ou la mener vers la déchéance.

L'Allemagne et la France ont tour à tour bénéficié ou souffert de cette clause, mais dans une mesure assez limitée et tout bien examiné, nous nous rangeons sans hésitation, avec ceux qui la considèrent plutôt comme une clause de sauvegarde. Il ne faut point nous le dissimuler, les conversations seront toujours délicates entre la France et l'Allemagne, car on ne pourra de notre côté parler de l'art. 11 du traité de Francfort sans songer aux conditions si douloureuses pour nous du traité lui-même. Or en conversations, nous devons être reconnaissants à nos plénipotentiaires et à M. Thiers qu'a animés une si grande foi patriotique, de nous les avoir évitées.

On a parlé d'un rapprochement économique avec l'Allemagne, mais nous n'en éprouvons pas la nécessité, la clause qui nous met réciproquement sur le pied de la nation la plus favorisée suffisant à garantir nos intérêts. Des spécialisations, comme nous l'avons vu, lui ont bien porté quelque atteinte, mais quand elles ont été particulièrement dirigées contre la France « nous avons répondu de la façon la plus noble et la plus digne de nous en refusant

d'user des mêmes armes. » Nous n'avons pas voulu introduire dans nos tarifs des spécialisations qui auraient faussé la clause de la nation la plus favorisée.

Nous nous hâterons de dire qu'ils sont en très grande minorité en France, ceux qui taxent de raison sentimentale notre volonté de ne pas entrer en pourparlers en vue d'un arrangement commercial, tendant à compléter l'article 11 par un traité de tarifs régulier et résiliable. A l'expiration de ce traité on retomberait dans cet article, perpétuel, et il faudrait de nouveau reprendre une conversation diplomatique, qui, suivant les circonstances, pourrait bien ne pas être sans danger.

La France, laborieuse et économe, se suffit à elle-même ; elle est riche par son travail, riche par son épargne, elle est riche en idéal. Si elle a parfois des défaillances, elle sait bien vite se ressaisir. Et pour rester dans le domaine économique qui a sans cesse été le nôtre au cours de cette étude, nous dirons qu'elle veut la paix commerciale, mais qu'elle la veut avec la dignité, avec la fermeté, dont les débats de notre dernière loi douanière ont si hautement fourni la preuve.

BIBLIOGRAPHIE

- G. BLONDEL. — *La politique commerciale de l'Allemagne et les nouveaux traités de commerce*, brochure 1905.
- BONFILS, revu par CHAUCHILLE. — *Manuel de droit international*, 1901.
- BONNET. — *La clause de la nation la plus favorisée*, thèse, Grenoble, 1900.
- CAUWÈS. — *Cours d'économie politique*, 4 vol., 1893.
- CRUSE. — *L'évolution de la politique douanière de l'Allemagne contemporaine*, 1905.
- J. FAVRE. — *Le gouvernement de la Défense nationale*, 3 vol., 1875.
- FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Précis de Droit des gens*, 1877.
- CH. GIDE. — *Cours d'économie politique*, 1909.
- HANOTAUX. — *Histoire de la France contemporaine*.
- LAMY. — *La Révision du tarif douanier actuel de la France*, 1903, thèse 1909.
- L. LANG. — *Hundert Jahre Zollpolitik*.
- LAVISSE et RAMBAUD. — *Histoire Générale du IV^e siècle à nos jours*, 1901.
- LICHTENTERGER. — *L'Allemagne moderne, son évolution* 1907.
- G. MAY. — *Le traité de Francfort*, 1900.
- MERINHAC. — *Traité de droit international public*, 1907.

- NOGARO et MOYE. — *Les régimes douaniers*, 1910.
- SEIGNOBOS et MÉTIN. — *Histoire contemporaine depuis 1815*, 1908.
- Edmond THÉRY. — *Les progrès économiques de la France*, 1908.
- Albert SOREL. — *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, 1875.
- VALFREY. — *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire*, 1874.
- WAMPACH. — *Les Exportations françaises en présence des récentes modifications douanières*, brochure 1906.

REVUES ET PÉRIODIQUES

- Annales de l'école des Sciences politiques.*
- L'Economiste français*, (P. LEROY-BEAULIEU).
- Journal des Economistes.*
- L'Economiste européen*, (E. THÉRY).
- Fédération des industriels et commerçants français* (André-E. SAYOUS).
- Revue d'Économie politique*, article D'ONCKEN, 1891.
- L'opinion*, articles de André-E. SAYOUS.
- Revue économique internationale*, article L. COQUET, article de Ch. GIDE.
- Le Moniteur officiel de l'Empire français*, 1860.
- Journal officiel de la République française*, (Documents et débats parlementaires, particulièrement années 1871, 1880-81, 1891-92, 1909-1910. Rapport MOREL, Ch. 1908.
- Le Temps*, août 1910.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	PAGES
Pourquoi le commerce international implique-t-il une question ?.....	1
Les guerres récentes causées par des intérêts économiques...	2
Diverses opinions sur l'article 11 du traité de Francfort.....	3
Questions qui se posent au sujet de cet article.....	4

PREMIÈRE PARTIE

Énumération des principaux événements du 15 juillet 1870 à l'armistice du 28 janvier 1871. — Les préliminaires de paix, les conférences de Bruxelles, Nos plénipotentiaires à Francfort.....	7
--	---

CHAPITRE PREMIER

Le Zollverein des États allemands.....	8
Énumération des principaux événements depuis la déclaration de guerre à l'armistice (28 janvier 1871).....	10

CHAPITRE II

Les préliminaires de paix.....	12
M. Thiers et M. de Bismarck, à Versailles.....	13
Texte de la convention de Préliminaires.....	14
L'Assemblée Nationale vote la déchéance de l'Empire.....	18

CHAPITRE III

Les conférences de Bruxelles, la question des traités de commerce est abordée, mais non résolue.....	20
Deux théories en présence.....	20
Les plénipotentiaires à Francfort, le 5 mai.....	21
La remise de l'ultimatum.....	22
Les idées de M. Thiers en matière de traités de commerce.....	24
On discute à Francfort la question des traités de commerce.....	25
Résistance de M. de Bismarck, on s'entend sur la clause de la nation la plus favorisée.....	25

DEUXIÈME PARTIE

L'article 11 dans l'évolution des politiques économiques de la France et de l'Allemagne de 1871 à 1906.....	27
---	----

CHAPITRE PREMIER

Texte de l'article 11, ses particularités.....	29
Opinions diverses sur l'article 11.....	36

CHAPITRE II

Les projets de M. Thiers en matière d'impôts.....	38
La loi du 7 mai 1881, l'article 11 dans la discussion.....	41
Évolution de la politique commerciale de l'Allemagne, M. de Bismarck veut tirer parti de l'article 11. — Orientation nouvelle de la politique douanière en France, influence de l'article 11 dans cette évolution.....	45
Le rapport de M. Dauphin.....	48
Le système du double tarif... ..	48
L'article 11 dans la discussion, on bénéficiera des traités passés par l'Allemagne.....	50
Opinion de M. Jules Ferry.....	51
Statistique.....	52

M. Deschanel parle de l'article 11.....	53
L'opinion de M. Aynard sur cet article.....	54
La poussée protectionniste.....	56
Lois qui ont suivi celle de 1892.....	57

CHAPITRE III

La crise de 1874 en Allemagne.....	60
L'agriculture en Allemagne.....	63
M. de Bismarck devient protectionniste, influence de l'art. 11 sur sa décision.....	67
La protection de l'agriculture allemande, les droits sur les vins mousseux.....	68
L'Allemagne inaugure le système des spécialisations....	69
Statistique.....	70

CHAPITRE IV

M. de Bismarck est remplacé par M. de Caprivi.....	74
Projet d'un nouveau Zollverein, l'article 11 est notre sauve- garde.....	77
L'Allemagne tire profit de l'article 11 à la suite de notre conflit douanier avec la Suisse.....	80
L'expansion du commerce allemand, l'opinion de Lord Roseberry.....	81
Statistique.....	82
Le prince de Bülow remplace le prince de Hohenlohe, sa poli- tique économique.....	86
Vote du projet de la loi douanière du Reichstag, le 14 dé- cembre 1902.....	86
Les traités de commerce conclus par l'Allemagne, statis- tique.....	88
Bénéfice retiré par la France de l'article 11. — Les pro- cédés employés par les Allemands pour l'extension de leur commerce.....	93
Nouveau bénéfice retiré par la France de l'article 11.....	95

CHAPITRE V

La clause de la nation la plus favorisée sur ce qui a trait particulièrement à l'article 11. — Généralités sur la clause.....	98
Son effet sur les traités de commerce.....	99
La clause de réciprocité.....	101
L'article 11 est tourné par les spécialisations.....	102
Interprétation de l'article 11 par la Chambre de commerce de Paris.....	103
Solution.....	103
Appréciation sur l'article 11.....	106
Difficultés avec la Belgique du fait de l'article 11. — L'article 11 et les Compagnies d'assurances françaises en Alsace-Lorraine.....	107

TROISIÈME PARTIE

L'article 11 dans la politique douanière de la France et de l'Allemagne depuis 1902, jusqu'à 1911.....	109
--	-----

CHAPITRE PREMIER

L'agriculture allemande en 1890 et en 1903.....	110
Statistique.....	110
Procès-verbaux de la Commission des douanes présentés à la Chambre par M. Noël, en 1903.....	112
Les 19 classes du tarif allemand.....	116
M. Noël attire l'attention sur l'article 11.....	120
Une statistique du « Statistisches Jahrbuch ».....	120
Les aggravations du tarif général allemand.....	122
Les spécialisations. — Les droits sur les boissons.....	125
L'article 11 est tourné par certaines spécialisations. — La loi allemande du 9 juillet 1909 sur les vins.....	126
Un des bénéfices de l'article 11.....	129
La fabrication des vins en Allemagne.....	130

Les droits sur les chevaux, spécialisations.....	130
Les droits sur le bétail, l'article 11 est tourné par le traité de commerce avec la Suisse.....	132

CHAPITRE II

Relèvement des tarifs dans tous les pays	134
La Commission des douanes à la Chambre commence ses travaux en 1903.....	136
Elle conclut à la révision du tarif douanier.....	136
Le bilan de 1892, statistique.....	138
Les spécialisations doivent-elles faire déplorer l'existence de l'article 11.....	139
Le rapport de M. Jean Morel et l'article 11.....	140
Une parole du chancelier de Bülow démentie.....	140
L'opinion de M. Thierry sur les spécialisations.....	142
M. Morel prouve que les spécialisations nous occasionnent un grave préjudice.....	143
La révision douanière est votée à la Chambre le 29 décembre 1909.....	146

CHAPITRE III

Une campagne contre l'augmentation des tarifs.....	148
Une circulaire du comité franco-allemand de Paris.....	148
Les Allemands tourneront l'article 11 par des tracasseries douanières.....	149
Au Sénat, M. Sculfort parle des procédés employés pour tourner l'article 11.....	150
M. Méline apprécie les spécialisations.....	151
Le Ministre du Commerce et les spécialisations.....	153
La loi est votée au Sénat le 25 mars 1910.....	153
Résultats de la révision.....	155
Attitude ferme du Parlement, éléments suffisants pour conclure.....	156
CONCLUSION	157

Vu :

Le Président de la Thèse,

GIDE.

Vu et permis d'imprimer :

Pour le Vice-Recteur,

L'Inspecteur de l'Académie,

ALBERT CAHEN.

Vu :

Le Doyen :

P. CAUWÈS.

